

Sektorovergripende regulering av norske klimagassutslipp

En rettspolitisk analyse av regelverk og måloppnåelse på klimaområdet

Kandidatnummer: 718

Leveringsfrist: 25. april 2013

Antall ord: 17 799



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Oppgavens tema.....	1
1.2	Bakgrunn: Hva er klimaproblemet?.....	2
1.3	Utdyping og avgrensing av problemstillingen.....	3
1.3.1	Klimaregelverk og plassering i rettslig kontekst	3
1.3.2	Klimapolitikk og gjennomføring	4
1.3.3	Målsettinger og forpliktelser	5
1.3.4	Avgrensinger og presiseringer	6
1.4	Metodisk tilnærming og gjennomføring	7
1.4.1	Om rettspolitikk.....	7
1.4.2	Oppgavens struktur og nærmere om metode.....	9
2	OVERORDNA FORPLIKTELSER OG MÅLSETTINGER	11
2.1	Internasjonale klimamål og -forpliktelser	11
2.1.1	Forpliktelser etter FNs klimakonvensjon og Kyotoprotokollen	11
2.1.2	EUs klimamål og Norges EØS-forpliktelser	13
2.2	Nasjonale klimamål	16
3	SEKTOROVERGRIPENDE REGULERING AV KLIMAGASSUTSLIPP.....	19
3.1	Klimakvoteloven.....	19
3.1.1	Om kvotesystemet	19
3.1.2	Kvotekjøp og tilknytning til EUs kvotesystem	20
3.1.3	Kvotemengde.....	21
3.1.4	Supplerende virkemidler.....	22
3.1.5	Kvotepriser	23
3.1.6	Kvotesystemets effekt	25
3.2	Forurensningsloven.....	26

3.2.1	Regulering av utslippskilder.....	26
3.2.2	Adgang til å stille utslippsreducerende vilkår.....	27
3.2.3	Anvendelse av forurensningsloven.....	28
3.3	Plan- og bygningsloven	30
3.3.1	Planlegging	30
3.3.2	Klimabestemmelser	31
3.3.3	Samfunnsøkonomiske analyser og klimagassutslipp	32
3.3.4	Vektlegging av klimahensyn i praksis.....	35
3.4	Grunnloven § 110b	36
3.4.1	Beskyttelse av miljøet.....	36
3.4.2	Håndhevingsmuligheter.....	38
3.4.3	Praksis og foreslåtte endringer	39
3.5	Oppsummering om det sektorovergripende regelverket.....	40
4	UTSLIPP OG MÅLOPPNÅELSE	42
4.1	Miljøstatus	42
4.1.1	Faktiske utslipp.....	42
4.1.2	Utslippsframskrivinger	43
4.2	Utsikt til å nå klimamålsettinger	44
4.3	Konsekvenser av Norges ikke-oppfyllelse av sine forpliktelser.....	47
4.3.1	Nasjonalt nivå.....	47
4.3.2	Internasjonalt nivå	47
5	BAKGRUNN FOR AT UTSLIPPENE IKKE SYNKER.....	50
5.1	Grunnleggende styringsproblemer på klimaområdet.....	50
5.2	Problemer knyttet til gjennomføring av klimapolitikken	52
5.2.1	Mangelfull ivaretagelse av sektoransvaret	53
5.2.2	Mangelfull koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer	54
5.2.3	Langsiktighet ikke tilstrekkelig vektlagt	57
6	FORSLAG TIL ENDRINGER I REGELVERKET	59

6.1	Klimahensyn i offentlige beslutningsprosesser	59
6.1.1	Plikt til å synliggjøre hvordan klimahensyn er utredet og vektlagt.....	60
6.1.2	Styrke kravet om å beskrive alternative løsninger.....	61
6.1.3	Samfunnsøkonomiske analyseverktøy som speiler utslippskostnader	61
6.2	Bedre oppfølgingsregime.....	62
6.2.1	Styrka rapporteringsordninger	63
6.2.2	Klimalov	64
6.2.3	Handlingsregel for klima	66
6.3	Forslag til grunnlovsendring.....	68
7	OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....	69
8	LITTERATURLISTE	72
8.1	Bøker, artikler, dokumenter	72
8.2	Konvensjoner og lovgivning.....	80
8.2.1	FN-regelverk.....	80
8.2.2	EU/EØS-regelverk.....	80
8.2.3	Nasjonalt regelverk.....	81
8.3	Rettsavgjørelser	82

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema

De siste tiårene har verdens klimaproblem blitt et stadig viktigere tema. Vitenskapelige miljøer er tilnærmet samstemte: For å unngå at global oppvarming får dramatiske konsekvenser, er det nødvendig med betydelige kutt i utslippene av klimagasser.¹

Realisering av slike utslippskutt krever politisk vilje både med hensyn til ambisjonsnivå og gjennomføring. Denne oppgaven undersøker forholdet mellom ambisjoner og realiteter på klimaområdet for Norges del, og hvordan regulering kan bidra til å minske gapet mellom de to. Med utgangspunkt i de vedtatte målsettingene om reduksjon om klimagassutslipp foretas en analyse av måloppnåelsen på klimafeltet, og reguleringsverktøyets rolle i den sammenhengen.

Klimapolitikken er sammensatt og kompleks, og den omfatter mange ulike typer virkemidler og tiltak som alle har betydning for graden av måloppnåelse. Oppgaven konsentrerer seg om norsk regulering av klimagassutslipp, som altså supplerer og virker i samspill med andre typer virkemidler. Emnet som undersøkes er reglenes effekt, og spørsmålet oppgaven tar sikte på å besvare er i hvilken grad dagens regelverk bidrar til Norges klimamåloppnåelse. Oppgaven konsentrerer seg om det sektorovergripende regelverket på klimafeltet, og omtaler ikke regelverk som gjelder spesifikt for enkelte samfunnssektorer, som industri, transport etc.

¹ Klimagasser brukes i oppgaven som betegnelse på gasser som bidrar til global oppvarming. Drivhusgasser er et mer presist uttrykk, siden klimagasser rent semantisk også omfatter klimaaktive gasser med nedkjølende effekt. Sentrale politiske og juridiske dokumenter bruker imidlertid begrepet klimagass om gasser med oppvarmende effekt, og denne begrepsbruken videreføres i oppgaven.

Oppgaven søker altså å gi en juridisk analyse av hvordan reguleringsverktøyet kan bidra til å oppnå Norges overordna klimamål. Temaet er aktuelt fordi et bredt flertall på Stortinget våren 2012 vedtok at regjeringen skal utrede hensiktsmessigheten av en klimalov.² Flere andre land har også vedtatt klimalovgivning de siste årene, eller planlegger å innføre det. Storbritannia fikk en klimalov i 2008, Mexico i 2012, og Finland, Danmark og Kina arbeider med lovforslag. Det har så langt ikke kommet uttalelser fra regjeringen om hvordan de skal følge opp pålegget med å utrede klimalovgivning, men det ventes at det i tiden som kommer vil offentliggjøres forslag som vil avstedkomme debatt om hvordan regulering bør bidra til å nå målsettingene på klimaområdet. Oppgaven vil kunne være et bidrag i denne diskusjonen.

1.2 Bakgrunn: Hva er klimaproblemet?

Klimaproblemet er en av de største utfordringene verden står overfor i dag. Den globale gjennomsnittstemperaturen har økt siden midten av 1900-tallet, og ifølge den siste rapporten fra FNs klimapanel er det svært sannsynlig at dette skyldes økte menneskeskapte klimagassutslipp. Rapporten konkluderer med at manglende eller forsinket gjennomføring av utslippsreducerende tiltak vil ha store økonomiske, biologiske og sosiale konsekvenser.³

Den overordna målsettingen på klimaområdet er å unngå en temperaturstigning på mer enn 2 grader celsius sammenlignet med før-industrielt nivå. I dag ligger den globale gjennomsnittstemperaturen omtrent 0,8 grader over før-industrielt nivå.⁴ Ifølge FNs klimapanel vil klimagassene som allerede er i atmosfæren kunne bidra til en ytterligere temperaturstigning på 0,6 grader, slik at den samlede effekten av historiske utslipp alene vil være en oppvarming på omtrent 1,4 grader.⁵ En grense på 2 grader er dermed et svært ambisiøst mål. To

² Innst. 390 S (2011–2012) s. 26

³ IPCC 2007

⁴ Innst. 390 S (2011–2012) s. 26

⁵ IPCC 2007

graders temperaturstigning er samtidig så mye at det vil få betydelige konsekvenser for natur og samfunn. Økt temperatur gir blant annet utsikter til økt havnivå, mer ekstremvær i form av kraftig nedbør, flom og tørke, og irreversible endringer i økosystemet og tap av naturverdier. Konsekvensene vil blant annet være at matsikkerheten og vanntilgangen for store grupper reduseres betraktelig, at en del områder kan bli ubeboelige og at trua dyrearter kan bli borte for godt.⁶

For å nå togradersmålet kreves omfattende utslippsreduksjoner. I den siste rapporten fra FNs klimapanel ble det lagt til grunn at den globale utslippsveksten må stanses senest i 2015, og at utslippene deretter reduseres. Jo lenger utslippsveksten fortsetter etter 2015, desto mindre sannsynlig blir det at verden vil lykkes med å stabilisere global oppvarming i tråd med togradersmålet. Ifølge FNs klimapanel krever målsettingen en samlet global reduksjon på 50-85 prosent innen 2050 sammenlignet med 2000-nivået. For industrilandenenes del kreves kutt på 85-90 prosent.⁷

1.3 Utdyping og avgrensing av problemstillingen

1.3.1 Klimaregelverk og plassering i rettslig kontekst

Regulering av klimagassutslipp anses som del av miljøretten, som kategoriseres som spesiell forvaltningsrett. Samtidig er regelverk innenfor en rekke ulike sektorer og rettslige kategorier relevant, fordi utslippskildene er mangfoldige, og reguleringen av dem omfattende og sammensatt. Mye av det relevante regelverket, særlig det som gjelder for bestemte sektorer, har andre formål og funksjoner som er vel så framtrædende som hensynet til å redusere klimagassutslipp.

⁶ Se blant annet IPCC 2007

⁷ IPCC 2007

Regelverket for klimagassutslipp kan ha svært ulik karakter. Reglene ivaretar en rekke ulike funksjoner, som atferdsregulering, konfliktløsning, fordeling av goder og byrder, sikring av forventninger og markering av verdier.⁸ Den mest sentrale funksjonen er imidlertid styringsfunksjonen; å sikre at klimahensyn ivaretas og avveies riktig mot andre interesser og hensyn. Klimaregelverket er primært offentligrettslig, men kan også være privatrettslig. Reguleringen omfatter blant annet overordna prinsippbestemmelser, handleplikter for borgere, saksbehandlingsregler, produktkrav, regler om arealbruk og hjemmel for nærmere atferdsregulering i forskrift eller enkeltvedtak, som utslippstillatelser. Regelen om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd er et eksempel på en saksbehandlingsregel som skal bidra til at klimahensyn ivaretas, og forurensningsloven § 9 er et eksempel på hjemmel for forskrift som blant annet regulerer grenseverdier for klimagassutslipp.

1.3.2 Klimapolitikk og gjennomføring

Norsk klimapolitikk vedtas av norske myndigheter. De overordna målsettingene vedtas av Stortinget, eller ved tilslutning til internasjonale avtaler og instrumenter. Med utgangspunkt i disse overordna forpliktelsene og målsettingene utarbeides nasjonalt regelverk for hvordan utslippskutt skal gjennomføres. Det er regjeringen og Stortinget som har det overordna ansvaret for at målsettingene nås.

Klimapolitikken settes i stor grad ut i livet gjennom forvaltningens avgjørelser. Regelverket for å redusere klimagassutslipp håndheves av aktører på ulike forvaltningsnivå og innenfor mange ulike sektorer. Mye av det relevante regelverket gir vide rammer for skjønnsutøvelse. Flere løsninger kan være akseptable etter alminnelig juridisk metodelære, og klimahensyn kan vektlegges i ulik grad. Forvaltningens praktisering av regelverket har dermed stor betydning for de praktiske resultatene på klimaområdet.

⁸ Jf. Vilhelm Auberts oversikt over funksjoner som retten kan ivareta, Aubert 1961

Oppgaven søker å gi en analyse av klimaregelverkets formålsrasjonalitet. Normer på ulike nivå måles mot hverandre; reguleringen av klimagassutslipp vurderes opp mot de standardene som norske politikere har vedtatt. Forvaltningens praksis vil imidlertid også inngå i analysen, fordi praktiseringen av regelverket er essensielt for graden av måloppnåelse.

1.3.3 Målsettinger og forpliktelser

Vurderingen av måloppnåelse tar utgangspunkt i Norges overordna forpliktelser og målsettinger på klimafeltet. Hvor grensen går mellom juridiske forpliktelser og politiske målsettinger, er i en del tilfeller uklart. Denne grensedragningen blir i liten grad problematisert i oppgaven.

Målsettinger og forpliktelser på klimafeltet fungerer i samspill og påvirker hverandre. For eksempel kan målsettinger utvikle seg til å bli forpliktelser, ved at politikere først bli enige om overordna mål og ambisjoner, som senere vedtas som en forpliktelse, på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Strengere forpliktelser kan også medføre at det politiske ambisjonsnivået øker.

I vurderingen av i hvilken grad dagens regulering bidrar til klimamåloppnåelse, er det mindre relevant hvor langt på vei klimamålsettingene også er juridisk forpliktende. Som bakteppe for analysen av den nasjonale klimareguleringen presenteres målsettinger som er anerkjent av norske myndigheter, både i form av internasjonale målsettinger og internasjonale regelsett som Norge er tilsluttet, og nasjonale politiske målsettinger som er vedtatt av Stortinget. Skillet mellom dem, og spørsmålet om i hvilken utstrekning målsettingene er forankret i positiv rett ("positivt"), er av underordnet betydning. Av plasshensyn går jeg derfor ikke nærmere inn på denne problemstillingen.

1.3.4 Avgrensinger og presiseringer

Klimapolitiske virkemidler er styringsverktøy som myndighetene benytter i klimapolitikken. Virkemidlene brukes til å iverksette klimapolitiske tiltak, som er tekniske eller administrative løsninger på et problem.

Oppgaven omhandler **regelverk og regulering** på klimaområdet og avgrenses mot øvrige virkemidler, som støtteordninger og avgifter, avtaler med for eksempel industri eller grunneiere, forskning, informasjon etc. Også disse virkemidlene vil likevel ha betydning for måloppnåelsen på klimafeltet. Oppgaven gir altså ikke en uttømmende framstilling av norsk klimapolitikk, eller en vurdering av hvilke virkemidler som er mest effektive. Oppgaven konsentrerer seg om hvordan reguleringsverktøyet kan bidra til å styrke måloppnåelsen på feltet. Skillet mellom regulering og andre virkemidler er imidlertid ikke alltid klar, og også andre typer virkemidler vil bli omtalt i den grad det er nødvendig for å plassere reglene i en kontekst og gi en dekkende framstilling av reguleringen på feltet. I oppgaven brukes begrepene regulering og regelverk som betegnelse på samme størrelse.

Oppgaven gjelder **nasjonale utslippskutt**. Norges internasjonale klimaarbeid, som deltakelse i klimaforhandlinger, klima- og skogsatsing i utviklingsland etc. faller dermed utenfor oppgavens rammer. Heller ikke her er det mulig å trekke skarpe skiller. Kvotekjøp i utlandet omfattes i utgangspunktet ikke, men kvotesystemet vil likevel omtales fordi det også regulerer utslipp fra industri i Norge og er et sentralt klimapolitisk virkemiddel også på det nasjonale plan.

Oppgaven konsentrerer seg om den **sektorovergripende reguleringen**. På grunn av plassbegrensninger gjennomgås ikke regler om reduksjon av klimagassutslipp innenfor de enkelte sektorene. Oppgaven konsentrerer seg om den overordna reguleringen av klimagassutslipp; klimakvoteloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven, samt grunnlovsbestemmelsen om miljø.

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

1.4.1 Om rettspolitikk

Hva rettspolitikk er og hva begrepet dekker har vært mye diskutert. Diskusjonene gjelder blant annet forholdet mellom rettspolitikk og øvrig politikk. Ifølge Alf Ross og den rettsrealistiske tradisjonen er rettspolitikken strengt definert: Rettspolitikk gjelder sammenhengen mellom det politiske og det rettslige; kunnskap om hvorvidt reglene og anvendelsen av dem er effektive instrumenter for å fremme bestemte politiske målsettinger. Diskusjon av hvilke verdier, formål og interesser retten skal beskytte, omfattes derimot ikke.⁹

Senere har mange trukket atskillig videre rammer for hva som skal anses som rettspolitikk. Noen trekker grensene etter arten av argumentasjon: Hvis en jurists synspunkter i en debatt i det vesentlige er basert på fagspesifikk kunnskap om rettsreguleringen på området, anses det som rettspolitikk. Går argumentasjonen utover disse rammene, anses det som allmennpolitikk. Jan Fridthjof Bernt innvender mot en slik grensetrekking at reelle hensyn er relevante både i en fagspesifikk eller rettsdogmatisk tilnærming, og i politiske sammenhenger, og at en kvalitativ sortering av argumentene dermed ikke gir en presis avgrensing. Han mener at rettspolitikk må anses som en særsektor av allmennpolitikken. Termen rettspolitikk stiller ifølge Bernt ikke bestemte krav til argumentasjonens faglige pretensjoner, og kan brukes relativt fritt.¹⁰ Christopher Eriksen påpeker at termen rettspolitikk i dag også brukes som betegnelse på analyser som faller utenfor de rettsrealistiske rammene, slik som analyser som utfordrer retten på grunnlag av teorier om hvilke verdier, formål eller interesser retten bør ivareta. Eriksen påpeker at en konsekvens av dette er at det blir vanskeligere å skille mellom rettspolitikk og annen politikk.¹¹

⁹ Ross 1953, referert i Eriksen 2012 s. 142-145

¹⁰ Bernt 1995 s. 17-18

¹¹ Eriksen 2012 s. 141-142

Spørsmålet om grensen mellom politikk og rettspolitikk kommer imidlertid ikke på spissen i dette tilfellet. Oppgaven rommer ingen diskusjon av hva som skal være reglenes overordna formål, og problematiserer ikke virkelighetsoppfatningen og verdipremissene regelverket bygger på. Analysen gjelder i hvilken grad gjeldende rett ivaretar de underliggende verdiene og bidrar til måloppnåelse. Framstillingen tar utgangspunkt i de klimapolitiske målsettingene som norske myndigheter har vedtatt, og kartlegger rettsreglenes virkning og presenterer forslag til hvordan rettsreglene i størst grad kan bidra til at målsettingene nås. Det er lite kontroversielt at en slik analyse knyttet til formålsrasjonalitet karakteriseres som rettspolitikk.

Også rettspolitikkens grense mot rettsdogmatikken har vært gjenstand for diskusjon. Ifølge Alf Ross er rettspolitikk og rettsdogmatikk skarpt atskilt. Ross mente at bare forutsigelser om hva domstolene vil gjøre er utsagn om gjeldende rett. Andre utsagn mente han var rettspolitiske vurderinger som ikke tilhørte vitenskapens sfære.¹²

En slik skarp avgrensning opprettholdes ikke i dag. Ikke minst skyldes det Eckhoffs rettskildelære, som inkluderer reelle hensyn som relevante rettskildefaktorer. Etter akseptert juridisk metodelære anses betraktninger om hvordan retten bør være som legitime argumenter i en analyse av rettstilstanden. Jan Fridtjof Bernt har uttalt at Eckhoffs lære ”åpnet dørene mellom det fagjuridiske og det samfunnsmessige rom.”¹³

Høyesteretts uttalelser i den såkalte stiletthældommen er illustrerende. Her kom et flertall (3-2) til at retting kunne avskjære omlevering i forbrukerkjøp. I begrunnelsen ble det uttalt at utstrakt plikt til omlevering vil medføre at fottøy i atskillig utstrekning kastes etter kort tids bruk, og at det har uheldige konsekvenser for miljøet. Høyesteretts flertall uttalte at det

¹² Ross 1953, også omtalt i Andenæs 1990 s. 413

¹³ Bernt 1995 s. 19

var grunn til å ta avstand fra en slik ”bruk og kast”-ordning.¹⁴ Eksempelet viser at klimahensyn kan brukes som argument for klimavennlig regeltolkning, også for regler som primært gjelder andre forhold. Betrachtninger om hvordan retten bør være, inngår altså som ledd i fastleggelsen av gjeldende rett.

I dag vil flertallet av jurister hevde at plikten til kritiske vurderinger er en del av det moderne vitenskapsbegrep. Rettsvitenskapen er ikke avgrenset til fastleggelse av gjeldende rett, men omfatter også rettspolitiske betrachtninger.

Denne oppgaven inneholder både elementer av det som tradisjonelt har vært ansett som rettsdogmatikk og det som ofte betraktes som rettspolitikk. Oppgaven redegjør for gjeldende rett, og framsetter forslag til hvordan reguleringen på feltet kan forbedres. Siden overgangen mellom fenomenene er flytende, er det lite hensiktsmessig å sette merkelapper på oppgaven og de ulike delene. Den svenske juristen Claes Sandgren har lansert begrepet ”analytisk rättsvetenskap”, som kanskje gir en mer dekkende beskrivelse av oppgavens innhold.¹⁵ Uttrykket erstatter de dikotomiske begrepene og favner brytningspunktet mellom dogmatikk og politikk, hvor det er rom for drøfting av gjeldende rett gjennom vurdering av alternativer. Dette ligger tett opp til innholdet i denne analysen, og det kan derfor være nærliggende å hevde at metoden som vil anvendes i oppgaven er analytisk rettsvitenskap.

1.4.2 Oppgavens struktur og nærmere om metode

Kapittel 2 omhandler Norges klimamål og overordna forpliktelser. I første del presenteres FNs klimakonvensjon og Kyotoprotokollen, og EUs klimapolitikk og Norges forpliktelser etter EØS. Det internasjonale nivået utgjør konteksten for de nasjonale målsettingene og forpliktelsene som Stortinget har vedtatt, som omtales i kapitlets neste del.

¹⁴ Rt. 2006 s. 179 avsnitt 37 og 38

¹⁵ Sandgren 2005

I kapittel 3 gis en framstilling av norsk sektorovergripende regulering på klimaområdet. Kapitlet redegjør for gjeldende rett gjennom undersøkelse av skriftlige kilder, primært lov- og forskriftsbestemmelser, forarbeider, juridisk teori og EU-rettslige kilder. Framgangsmåten følger regulær juridisk metode: Formålet er å beskrive rettstilstanden, og dette gjøres på bakgrunn av alminnelige rettskilder og med allment akseptert juridisk fremgangsmåte. Kapittel 3 inneholder også omtale av hvordan de aktuelle reglene praktiseres. Mye av reguleringen er fullmaktsregler med stort innslag av skjønn, og praktiseringen av reglene har derfor stor betydning for graden av måloppnåelse. Framstillingen er ment å gi en oversikt over gjeldende regulering på feltet, og hvordan regelverket anvendes.

I oppgavens kapittel 4 presenteres faktiske og forventede utslipp av klimagasser. Kapitlet ser på sumeffekten av regulering, praktisering og andre virkemidler på klimaområdet, og beskriver utviklingstendensene for norske klimagassutslipp. Videre vurderes utsiktene til å nå de vedtatte målsettingene, og eventuelle konsekvenser av at målsettingene ikke nås. Kapittel 4 er det siste av oppgavens mer deskriptive deler.

Etter omtalen av målsettinger, gjeldende regulering, faktisk utslipp og utsikt til måloppnåelse, vil framstillingen anta en mer analytisk karakter. Bakgrunnen for problemene knyttet til måloppnåelse vil utredes og danne grunnlaget for forslag om alternativ regulering. Tyngdepunktet i framstillingen vil med dette flyttes over til det rettspolitiske. I oppgavens kapittel 5 diskuteres bakgrunnen for problemene knyttet til måloppnåelse: Hvordan gjennomføringen av klimapolitikken svikter, og hva som er de underliggende årsakene til dette. Gjennomgangen danner grunnlaget for kapittel 6, som inneholder forslag til endringer i reguleringen som i større grad bidrar til klimamåloppnåelse.

2 Overordna forpliktelser og målsettinger

2.1 Internasjonale klimamål og -forpliktelser

2.1.1 Forpliktelser etter FNs klimakonvensjon og Kyotoprotokollen

Norge er tilsluttet FNs rammekonvensjon om klimaendring (klimakonvensjonen). Konvensjonen ble vedtatt i 1992 og er ratifisert av 195 parter. Den har som langsiktig mål at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren skal stabiliseres på et nivå som forhindrer en farlig og negativ menneskeskapt påvirkning på klimasystemet.¹⁶

Klimakonvensjonen forplikter industriland til å etablere nasjonale klimastrategier og gjennomføre tiltak for å begrense utslipp av klimagasser, men inneholder ingen tallfestede utslippsforpliktelser for de enkelte partene. Klimakonvensjonen sier imidlertid at industriland må gå foran i bekjempelsen av klimaendringene, og demonstrere dette gjennom nasjonale virkemidler og tiltak. Konvensjonen forplikter også industrilandene til å bidra med finansiering av utslippsreducerende tiltak i utviklingsland, bidra med kapasitetsbygging, samt teknologiutvikling og -overføring. Videre sier konvensjonen at valg av tiltak blant annet skal baseres på prinsippet om kostnadseffektivitet.¹⁷

Kyotoprotokollen under klimakonvensjonen ble undertegnet av Norge i 1998 og ratifisert i 2002. Protokollen fastsetter bestemte mål som skal nås, men overlater til statene å avgjøre hvordan de samlede utslippene skal holdes innenfor den fastsatte grensen. Norge er i første forpliktelsesperiode (2008-2012) forpliktet til å begrense de gjennomsnittlige utslippene av klimagasser til 1 prosent over nivået i 1990.¹⁸ Utslippsforpliktelsen innebærer at Norge har fått tildelt ca. 250,5 millioner klimakvoter fra FN for hele forpliktelsesperioden, dvs. om-

¹⁶ Klimakonvensjonen artikkel 2

¹⁷ Klimakonvensjonen artikkel 4

¹⁸ Kyotoprotokollen Annex B

trent 50,1 millioner klimakvoter per år. Kyotoprotokollen forplikter Norge til å iverksette og utrede tiltak og virkemidler for å oppnå de kvantifiserte utslippsforpliktelsene i en rekke sektorer.¹⁹ Partene skal formulere, iverksette, offentliggjøre og oppdatere planer for tiltak for å dempe klimaendringer.²⁰ Slike planer skal blant annet omfatte energi, transport, industri, landbruk, skogbruk og avfallshåndtering.

Kyotoforpliktelsen omfatter utslipp sju ulike klimagasser, som blir omregnet til CO₂-ekvivalenter.²¹ Forpliktelsen omfatter de samlede utslippene av klimagasser i CO₂-ekvivalenter. Utslipp knyttet til utenriks luft- og sjøtransport omfattes ikke av Kyotoforpliktelsen.

På FNs klimakonferanse i Cancún i desember 2010 nedfelte partene til klimakonvensjonen et mål om at global temperaturøkning skal holdes under to grader celsius sammenlignet med førindustrielt nivå. Togradersmålet er en konkretisering av klimakonvensjonens langsiktige mål om å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som avverger farlig menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Det ble også akseptert å vurdere et enda strengere utslippsmål på en temperaturøkning på bare 1,5 grader celsius. Partene uttalte videre at industriland skal vise lederskap ved å påta seg ambisiøse utslippsreduksjoner.²²

Under klimakonferansen i Doha i desember 2012 ble det besluttet at Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode skal vare i åtte år, fra 2013 til 2020. EU, Norge, Sveits og Australia er blant dem som har forpliktet seg til framtidige utslippskutt. Norge er forpliktet til å

¹⁹ Kyotoprotokollen artikkel 2

²⁰ Kyotoprotokollen artikkel 10

²¹ Utvidet fra seks gasser i protokollens første periode

²² Cancun Agreement

kutte sine utslipp med 30 prosent innen 2020, det vil si å begrense utslippene til 84 prosent av 1990-nivå.²³

I tillegg til nasjonale utslippskutt kan Kyotoforpliktelsen innfris ved å benytte de fleksible mekanismene; kvotehandel, felles gjennomføring (JI) og den grønne utviklingsmekanismen (CDM). Bruk av mekanismene innebærer at utslippsøkning i Norge kompenseres med utslippsreduksjoner enten i andre land med kvantifiserte forpliktelser under Kyotoprotokollen, eller i utviklingsland. Partene til protokollen har besluttet at nasjonale tiltak skal utgjøre en vesentlig andel av måloppnåelsen, og at bruk av de fleksible mekanismene under Kyotoprotokollen skal være et supplement til nasjonale tiltak.²⁴ For Norges del er det besluttet at to tredjedeler skal kuttes nasjonalt.²⁵

Bare om lag 30 prosent av de globale klimagassutslippene ble omfattet av Kyotoprotokollen under første forpliktelsesperiode. Dette skyldes at det bare er industrilandene som har forpliktelser om utslippsreduksjoner, og at USA ikke har ratifisert protokollen. Kyotoprotokollens mål for første forpliktelsesperiode om en samlet reduksjon i utslipp fra industrilandene på 5,2 prosent ble derfor ikke nådd. I andre forpliktelsesperiode, som startet i 2013, vil under 15 prosent av verdens utslipp være omfattet fra starten av.²⁶ Andelen ventes å falle i årene fram mot 2020, fordi det ventes økning i utslippene fra land som står utenfor Kyotoprotokollen, særlig de store fremvoksende økonomiene.

2.1.2 EUs klimamål og Norges EØS-forpliktelser

Klima har blitt et viktig politikkområde i EU etter årtusenskiftet, og det finnes i dag omfattende og forpliktende regler på feltet. I henhold til EØS-avtalen er Norge forpliktet til å

²³ Doha Amendment artikkel 1

²⁴ Marrakesh Accords, Decision 5/CP.7., fortalen

²⁵ Nærmere omtalt under kapittel 2.2

²⁶ Olerud 2012

implementere de aller fleste virkemidlene EU utvikler på klimafeltet.²⁷ Store deler av EUs klimarelaterte regelverk er følgelig gjennomført i norsk lov. EUs klimamål og virkemidler har dermed stor betydning for utformingen av norske regler og norsk politikk på klimaområdet, selv om Norge ikke er direkte bundet av EUs overordna klimamålsettinger eller EU-landenes felles forpliktelser.

Klima- og energipakken fra 2008 gjorde klimapolitikken til et sentralt satsningsområde for EU. Pakken dannet utgangspunktet for den såkalte *20-20-20-målsettingen* hvor EU forpliktet seg til å redusere utslippet av klimagasser med 20 prosent, bedre energieffektiviteten med 20 prosent og heve fornybarandelen i den totale energiproduksjonen til 20 prosent innen 2020.²⁸

I mars 2011 la EU-kommisjonen fram meldingen *A roadmap for moving to a low carbon economy in 2050*. Der foreslås en økning av ambisjonsnivået fra 20 til 25 prosent kutt i klimagassutslipp innen 2020, og 30 prosent når tiltak i tredjeland regnes med. Videre foreslås et mål om 40 prosent reduserte utslipp av klimagasser i 2030, 60 prosent i 2040 og 80 prosent i 2050.²⁹ EU-kommisjonens forslag til veikart er for tiden på høring og har så langt ikke blitt vedtatt.

EU-kommisjonens såkalte grønnbok om energi- og klimapolitikk mot 2030 kom ut på høring i mars 2013.³⁰ Grønnboken skisserer ulike alternativ og stiller spørsmål om hvordan dagens politikk skal følges opp, men Kommisjonen tar i høringsdokumentet ikke klar stilling til alternativene. Det er stor uenighet blant EUs medlemsland om både mål og virke-

²⁷ EØS-avtalen artikkel 73-75

²⁸ EUs ministerråd 2009

²⁹ EU-kommisjonen 2011

³⁰ EU-kommisjonen 2013

midler i klimaarbeidet, og det er vanskelig å forutsi hva det blir mulig å få flertall for i Rådet og Parlamentet.³¹

EUs klimapolitikk består av fem hovedkomponenter: Et europeisk kvotesystem for klimagasser, bindende målsettinger og prinsipper for støtte til fornybar energi, oppfordringer og forpliktelser knyttet til energieffektivisering, egne statsstøtteregler for energisparing og fornybar energi, samt direkte regulering av energi- og klimakvaliteten i diverse produkter.³² EUs klimapolitikk har vært sentrert rundt økonomiske virkemidler for å begrense CO₂-utslipp, bedre energieffektiviseringen og å øke andelen fornybar energi.³³ De mest sentrale EØS-relevante direktivene på klimafeltet gjelder kvotehandel, fornybar elektrisitet, industriutslipp, bygningers energiutnyttelse, effektiv energisluttbruk og CO₂-lagring.

EU-reglene på klimafeltet er for en stor del minimumsregler. Det innebærer at landene som er omfattet har et stort handlingsrom til å føre en supplerende nasjonal klimapolitikk. EU/EØS-retten utgjør følgelig ingen vesentlig skranke på valg av nasjonale klimapolitiske virkemidler.

EU-direktivene har ofte samsvart med eksisterende norsk regelverk, men utviklingen både i Norge og i EU har gått mot mer presise regler og mindre rom for skjønn for forvaltningen. I tillegg har framveksten av klimapolitikken medført at langt flere samfunnsområder dekkes av reguleringer i dag enn tidligere.³⁴ Det er vanskelig å vite om Norges EØS-samarbeid har medført høyere ambisjonsnivå og strengere regulering enn om vi hadde stått utenfor samarbeidet.³⁵ I Europautredningens delutredning om norsk miljøpolitikk og EU ble det

³¹ Øvrebø 2013 II

³² Boasson 2011 s. 17

³³ Ibid.

³⁴ Boasson 2011 s. 8, Bugge 2011 I s. 6

³⁵ Bugge 2011 I s. 6

lagt til grunn av EU-regelverket neppe har hatt stor innflytelse på materiell klimalovgivning i Norge. Kvotesystemet nevnes imidlertid som unntak og eksempel på at EUs politikk har medført endringer i virkemiddelbruken som ellers ikke ville blitt gjennomført.³⁶

2.2 Nasjonale klimamål

Regjeringens politikk på klimaområdet er i vesentlig grad basert på FNs klimapanelers funn og vurderinger.³⁷ De overordna målsettingene for norsk klimapolitikk kommer til uttrykk i klimaforliket som ble inngått av et bredt flertall på Stortinget i januar 2008.³⁸

Ifølge klimaforliket fra 2008 skal Norge overoppfylle Kyotoforpliktelsen med 10 prosentpoeng i protokollens første forpliktelsesperiode (2008-2012), dvs. begrense de gjennomsnittlige utslippene av klimagasser til 9 prosent under 1990-nivå. Overoppfyllelsen innebærer at Norge må innlevere ytterligere fem millioner klimakvoter hvert år, ti prosent av den tildelte kvotemengden fra FN.

Klimaforliket fastslår videre at Norge skal være karbonnøytralt i 2050. Det betyr i praksis at vi må kjøpe utslippskvoter i utlandet som tilsvarer og dermed utligner all CO₂ vi slipper ut. Dersom vi får i stand en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal fristen for Norges karbonnøytralitet framskyndes til 2030. Det er ikke sagt noe nærmere om hvor store utslippsreduksjonene i Norge skal være i 2030.

Fram til 2020 skal Norge kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av utslippene i 1990, som var omtrent 50 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Kuttene kan enten gjøres i Norge, eller ved å kjøpe kvoter fra andre land. De nasjonale kuttene skal utgjøre om lag to tredjedeler av Norges totale utslippsreduksjoner. Utslippene i Norge skal

³⁶ Boasson 2011 s. 22

³⁷ Statsbudsjettet 2013 MD s. 292

³⁸ Avtale om klimameldingen 2008 og Innst. S. nr. 145 (2007–2008)

reduseres med 15-17 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 sammenlignet med referansebanen slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007, når opptak av CO₂ fra skog er inkludert. Skogtiltakene er anslått å utgjøre 3 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, dvs. at de nasjonale utslippene skal reduseres med 12-14 millioner tonn i 2020.³⁹

At utslippskuttene skal beregnes med utgangspunkt i referansebanen betyr at de beregnes ut ifra en prognose for hva de norske utslippene ville blitt i 2020 om vi ikke setter inn tiltak for å redusere dem. Kuttene på 15-17 millioner tonn skal altså ikke ta utgangspunkt i nivået for klimagassutslipp i 1990, som var på omtrent 50 millioner tonn, men de beregna utslippene av klimagasser i 2020, dvs. 59 millioner tonn. Nasjonalt skal Norge kutte fra 50 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 1990 til mellom 42 og 44 millioner tonn i 2020. De nasjonale utslippene i 2020 skal altså være mellom 12 og 16 prosent under 1990-nivå.

Norges målsettinger om 30 prosent utslippsreduksjon innen 2020 ble vedtatt på nasjonalt nivå i 2008, og ble senere gjort til en internasjonal forpliktelse gjennom Doha-tillegget til Kyotoprotokollen fra desember 2012. Dette illustrerer at utviklingen på klimafeltet for en stor del foregår nedenfra og opp, ved at nasjonale myndigheter vedtar forpliktelser som de senere binder seg til også på internasjonalt nivå.

Klimaforliket fra 2008 viser til sektorvise klimahandlingsplaner og sektorvise mål for sentrale utslippssektorer i regjeringens klimamelding fra 2007.⁴⁰ Klimaforliket innebar enighet om ytterligere utslippsreduserende virkemidler og større utslippskutt enn det som ble foreslått i klimameldingen. Det ble imidlertid ikke funnet grunnlag for å fordele disse reduksjonene på sektorer, på grunn av den store usikkerheten knyttet til på hvilket område og i hvilken grad virkemidler som forskning og teknologiutvikling vil resultere i reduserte utslipp. Partene i klimaforliket var også enige om at tidlige tiltak har langt større effekt enn

³⁹ Klimakur 2020 s. 12

⁴⁰ St.meld. nr. 34 (2006–2007)

senere tiltak for å forhindre temperaturøkning. Partene uttalte at det derfor er viktig å få oppslutning om en rask iverksetting av klimatiltak.

I klimaforliket fra 2012 er det også slått fast at Norges klimamål bør skjerpes slik at de tilsvarer kutt i utslippene på 40 prosent innen 2020 sammenlignet med 1990-nivå, dersom det kan bidra til enighet om en ambisiøs klimaavtale der de store utslippslandene påtar seg konkrete utslippsforpliktelser.⁴¹

I klimameldingen og klimaforliket fra 2012 slås det fast at Norge må føre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk, og at målet er en omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050.⁴² Regjeringen uttaler i klimameldingen fra 2012 at vi må være innstilt på å gjennomføre nasjonale klimatiltak som er dyrere enn tiltak i utlandet, og at vi derfor også bør prioritere tiltak som kanskje ikke gir stor klimaeffekt på kort og mellomlang sikt, men som vil være nødvendige for at vi skal kunne nå et slikt mål innen 2050.⁴³ Klimaforliket fra 2012 fastslår at tiltak som er kostnadseffektive i lys av en forventet stigende karbonpris over investeringsenes levetid, og som ikke nødvendigvis utløses av dagens virkemiddelbruk, spesielt bør vurderes. Dette gjelder særlig tiltak som bidrar til teknologiutvikling og tiltak som mobiliserer befolkningen til tidligere omstilling til forbruksmønstre som gir lavere utslipp.⁴⁴

Olje og gass som selges til utlandet tas ikke med i regnskapene for norske utslipp. Utslippene herfra er på omtrent 500 millioner tonn hvert år, det vil si ti ganger mer enn Norges totale årlige utslipp.⁴⁵ Heller ikke utslipp fra utenriks luft- og sjøtransport er inkludert i det norske utslippsregnskapet.

⁴¹ Innst. 390 S (2011-2012) s. 10

⁴² Innst. 390 S (2011-2012) s. 10 og Meld. St. 21 (2011 – 2012) s. 8

⁴³ Meld. St. 21 (2011-2012) s. 10

⁴⁴ Innst. 390 S (2011-2012) s. 10

⁴⁵ Tall fra Cicero, gjengitt Stærk 2012

3 Sektorovergripende regulering av klimagassutslipp

De viktigste lovene som regulerer klimagassutslipp på tvers av sektorer er klimakvoteloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Det finnes også en grunnlovsbestemmelse om miljø og klima som gjelder generelt, for alle sektorer. I tillegg finnes enkelte andre sektorovergripende lover som har innvirkning på norske klimagassutslipp, som naturmangfoldsloven, Svalbardmiljøloven, miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven. Disse lovene representerer imidlertid en mer indirekte regulering av klimagassutslipp, eller de gjelder på et begrenset felt, og de vil derfor ikke bli omtalt nærmere. Framstillingen i denne delen konsentrerer seg om de tre sektorovergripende lovene som har klart størst betydning for reguleringen av klimagassutslipp, samt grunnlovsbestemmelsen om miljø.

3.1 Klimakvoteloven

3.1.1 Om kvotesystemet

Med Kyotoavtalen ble grunnlaget lagt for et internasjonalt marked for utslipp av klimagasser. I Norge ble kvotesystemet introdusert første gang i 2005. Det er senere blitt utvidet og koblet sammen med EUs kvotesystem. I dag er omtrent 50 prosent av norske utslipp omfattet av klimakvotesystemet.⁴⁶

Et klimakvotemarked innebærer at det settes en grense for hvor mye det samlede utslippet av klimagasser innenfor systemet skal være i en viss periode. Dette kvotetaket bestemmer kvotesystemets effekt. En klimakvote er en omsettelig tillatelse til å slippe ut ett tonn CO₂. Myndighetene fordeler utslippskvoter tilsvarende det totale tillatte utslippsnivået, ved utdeling eller salg. Kvotepliktige virksomheter må levere inn kvoter tilsvarende sine klimagassutslipp, og de totale utslippene av klimagasser fra virksomheter i kvotesystemet kan ikke være høyere enn antall klimakvoter tilgjengelig.

⁴⁶ Meld. St. 21 (2011-2012) s. 98

Formålet med klimakvoteloven er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte.⁴⁷ Prisen på en utslippskvote blir avgjort i markedet og vil blant annet avhenge av den totale kvotemengden, den økonomiske aktiviteten, og hvor billig de kvotepliktige bedriftene klarer å redusere utslippene. Handelen med kvoter sørger for at utslippskutt og gjennomføringen av tiltak skjer der det er billigst. Vurderingen av hva som er den billigste måten å kutte utslippene på, foretas av den som skal sette verk tiltakene, som vanligvis har de beste forutsetningene for å vite det. Tanken er at en bedrift som kan redusere utslipp billigere enn den gjeldende kvoteprisen, vil gjennomføre utslippsreduksjoner.

Kvotesystemet er ment å være et styringseffektivt virkemiddel: Myndighetene fastsetter en grense for utslippene, og målet nås ved at markedet fastsetter den riktige kvoteprisen. Norske myndigheter utsteder færre klimakvoter enn de forventede utslippene fra virksomhetene. Derfor må bedriftene enten redusere sine egne utslipp eller kjøpe klimakvoter fra andre som har redusert sine utslipp. I Norge er det Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) som kontrollerer at bedriftene i kvotesystemet hvert år leverer inn kvoter tilsvarende sitt utslipp av klimagasser det foregående året.⁴⁸

3.1.2 Kvotekjøp og tilknytning til EUs kvotesystem

EUs reviderte kvotedirektiv med tilhørende rettsakter ble innlemmet i EØS-avtalen i juli 2012, og fra 2013 deltar Norge i EUs kvotesystem på lik linje med EU-land.⁴⁹ Norsk deltakelse i EU-systemet innebærer at norske bedrifter kan kjøpe klimakvoter fra EU-land. I tillegg kan de kjøpe klimakvoter fra prosjekter som begrenser utslippene av klimagasser i andre land, gjennom de prosjektbaserte mekanismene etablert under Kyoto.

⁴⁷ Klimakvoteloven § 1

⁴⁸ Fra 1. juli 2013 blir Klif og Direktoratet for naturforvaltning slått sammen og får navnet Miljødirektoratet.

⁴⁹ EØS-komiteebeslutning 152/2012

Bruken av kvoter fra Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og Felles gjennomføring (JI) er imidlertid underlagt både kvalitative og kvantitative begrensninger. Hvor mange utslippsenheter hver virksomhet har anledning til å benytte vil kunne variere, men den totale bruken av utslippsenheter fra de prosjektbaserte mekanismene skal ikke overstige halvparten av de utslippsreduksjonene som skal utløses innenfor de aktuelle sektorene fram mot 2020.⁵⁰ Restriksjonene på bruken av utslippsenheter fra de prosjektbaserte mekanismene skal sikre at det utløses utslippsreduksjoner også i landene i kvotesystemet.

Mellom 2008 og 2012 var det en direkte kobling mellom EUs kvotesystem og Kyotoprotokollen. Hver EU-kvote var koblet direkte til en Kyotokvote som er gyldig til oppgjør for statens utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen.⁵¹ Fra 2013 har EU-systemet vært fullstendig frikoblet fra Kyoto-systemet.⁵² Hvorvidt EUs kvotesystem er koblet sammen med Kyotoprotokollen eller ikke, har ingen konsekvenser for de kvotepliktige virksomhetene.

3.1.3 Kvotemengde

Kvotesystemets miljøeffekt avhenger av det totale antallet tilgjengelige kvoter. I EU vil dette taket være drøyt to milliarder kvoter i 2013.⁵³ Kvotemengden skal nedskaleres med 1,74 prosent hvert år. Samlet kvotemengde vil slik bli redusert årlig slik at kvotemengden i 2020 vil være omtrent 1,7 milliarder kvoter, eller ca. 21 prosent lavere enn utslippene i 2005.⁵⁴ EUs kvotesystem alene vil ikke være tilstrekkelig til at landene som er omfattet av systemet når sine klimamål. EU-regelverket åpner imidlertid for at kvotemengden kan reduseres ytterligere.

⁵⁰ Prop. 68 L (2011–2012) s. 9

⁵¹ Ibid.

⁵² EU-forordning 920/2010

⁵³ Prop. 68 L (2011–2012) s. 1

⁵⁴ Ibid.

Norges deltakelse i EUs kvotesystem øker etterspørselen etter kvoter mer enn kvotemengden øker som følge av norsk involvering. Økningen i den felleseuropeiske kvotemengden i 2020 som følge av norsk deltakelse er omtrent 35 prosent lavere enn norske 2005-utslipp i disse sektorene.⁵⁵ Norsk tilknytning til det europeiske kvotesystemet for perioden 2013-2020 anslås å gi en innstrammende, utslippsreduserende effekt i 2020 på omtrent 11 millioner tonn CO₂-ekvivalenter.⁵⁶

Kvotesystemet omfatter en stadig større andel av norske klimagassutslipp. I 2012 var i underkant av 40 prosent omfattet, og i 2013 omfattes omtrent 50 prosent. Luftfartssektoren ble regnet med fra 2012⁵⁷, og fra 2013 har også flere sektorer og flere gasser blitt inkludert, som CO₂-utslipp fra anlegg for karbonfangst og lagring (CCS), petrokjemi, ammoniakk og aluminium.⁵⁸ Foreløpig er ikke internasjonal skipsfart omfattet. Heller ikke utslipp fra jordbruk og skogbruk er inkludert, fordi EU-kommisjonen anser dem uegnet blant annet på grunn av vanskeligheter med å beregne utslippene nøyaktig.⁵⁹ Kvotesystemet åpner for at de enkelte landene kan inkludere ytterligere aktiviteter og gasser.⁶⁰

3.1.4 Supplerende virkemidler

Både i Norge og EU er det innført enkelte supplerende virkemidler og reguleringer for virksomheter som er omfattet av kvotesystemet, blant annet EUs fornybardirektiv.⁶¹ I de norske klimaforlikene er det uttalt at man som hovedregel skal unngå ytterligere regulering

⁵⁵ Henholdsvis 16,9 og 26 millioner tonn. Meld. St. 21 (2011-2012) s. 99

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Luftfartskvotedirektivet

⁵⁸ Europaportalen 2013

⁵⁹ Meld. St. 21 (2011-2012) s. 98-99

⁶⁰ Kvotedirektivet artikkel 24

⁶¹ Meld. St. 21 (2011-2012) s. 99

på områder som er underlagt generelle virkemidler. Samtidig var partene enige om at muligheten til å benytte andre virkemidler enn kvoter og avgifter videreføres også i disse sektorene.⁶² Kraftvarmeverket på Mongstad er et eksempel på at flere virkemidler tas i bruk. Anlegget er omfattet av kvotesystemet, og i tillegg er det stilt krav til CO₂-håndtering med hjemmel i forurensningsloven.⁶³

For virksomheter som ikke er omfattet av kvotesystemet, anses CO₂-avgiften som hovedvirkemiddelet for reduksjon av klimagassutslipp. Avgiften omfatter omtrent halvparten av de samlede klimagassutslippene i Norge, men prosentdelen vil kunne synke ettersom flere bransjer og sektorer omfattes av kvoteplikten. Avgiftssatsene per tonn CO₂-ekvivalenter varierer fra omtrent 25 kr for naturgass til nærmere 400 kr for bensin.⁶⁴

Fra 2013 vil om lag 80 prosent av de nasjonale utslippene være underlagt kvoteplikt eller CO₂-avgift. Det er i hovedsak utslipp fra jordbruk som faller utenfor systemene for karbonprising.⁶⁵ Fra 2008 er utslipp fra olje- og gassvirksomheten inkludert i kvotesystemet, men virksomheten betaler fortsatt også CO₂-avgift. Ifølge Riksrevisjonen har CO₂-avgiften hatt liten utslippsdempende effekt utenom i petroleumssektoren.⁶⁶

3.1.5 Kvotepriser

Det har vært store variasjoner i kvoteprisen de siste årene. I juli 2008 var prisen 235 kroner og i januar 2013 var den helt nede i 16 kroner.⁶⁷ Fra våren 2009 og fram til sommeren 2011 var kvoteprisen relativt stabil på et nivå mellom 100 og 150 kroner per tonn CO₂. I løpet av

⁶² Innst. 390 S (2011-2012) s 10, Innst. S. nr. 145 (2007-2008) s. 1

⁶³ Meld. St. 21 (2011-2012) s. 117-118

⁶⁴ Klif 2013 (miljøstatus)

⁶⁵ Prop. 1 LS (2012-2013) kapittel 11.9.2

⁶⁶ Riksrevisjonen 2010 s. 73

⁶⁷ Henholdsvis Prop. 1 LS (2012-2013) kapittel 11.9.2 og Carrington (2013)

høsten 2011 gikk imidlertid kvoteprisen betydelig ned.⁶⁸ Den lave kvoteprisen har sammenheng med uroen i finansmarkedene som har ledet til redusert økonomisk aktivitet.⁶⁹

Det er mange faktorer som påvirker kvoteprisen, og det er stor usikkerhet om framtidige priser. På kort sikt styres kvoteprisen i EUs kvotesystem i hovedsak av økonomisk vekst og energiforbruk samt av prisene på olje, gass og kull. Også EUs samla kvotemengde og satsingen på fornybar energi og energieffektivisering i Europa vil ha betydning. På lengre sikt er det avgjørende for kvoteprisen hva som skjer i de internasjonale klimaforhandlingene. Kvoteprisen vil påvirkes av hvor omfattende en ny avtale blir, og hvor store de samlede globale kuttene blir. Det vil også ha betydning om det etableres kvotehandelssystemer utenfor EU som kobles på EUs system. Et globalt system med fullt integrerte markeder og tilgang på rimelige prosjekter for å redusere utslipp vil gi lavere kvotepriser.⁷⁰

Lav kvotepris innebærer reduserte insentiver til å gjennomføre utslippsreduserende tiltak. Systemet er ment å fungere slik at bedrifter skal kunne tjene på å legge om til renere produksjon og kutte utslipp, fordi de da kan selge kvoter. Men når kvoteprisene er så lave som de er nå, har ikke industrien noe å tjene på å kutte i utslippene. Steffen Kalbekken, forskningsleder i Cicero, er blant dem som har påpekt at lave kvotepriser ikke stimulerer næringslivet til å investere langsiktig i tiltak som kan redusere utslippene av klimagasser. For klimaet er det utslippene på lang sikt som betyr mest, og derfor er dette et betydelig problem. Kalbekken mener en karbonavgift ville fungert bedre enn kvotehandel, fordi den gir et mer stabilt signal til bedrifter og andre aktører, og mindre rom for inngrep og manipulasjon.⁷¹

⁶⁸ Prop. 1 LS (2012-2013) kapittel 11.9.2

⁶⁹ Meld. St. 21 (2011-2012) s. 60

⁷⁰ Økstad 2011

⁷¹ NTB 2013

Dagens kvotepriser er langt lavere enn det karbonprisen må være for at togradersmålet skal nås. Ifølge Det internasjonale energibyrået (IEA) må prisen på CO₂ være rundt 45 dollar per tonn i OECD-området i 2020 for å forhindre at temperaturen stiger mer enn to grader sammenliknet med førindustrielt nivå. Tilsvarende priser i 2030 og 2035 anslås til 95 og 120 dollar (henholdsvis omtrent 260, 550 og 700 kr).⁷²

EU-kommisjonen ønsker strukturell reform av det europeiske kvotesystemet fordi det ikke fungerer etter hensikten. Det foreligger flere forslag, blant annet at kvotetaket senkes.⁷³ I februar vedtok et flertall i Europaparlamentets miljøkomité kommisjonens forslag om å holde tilbake 900 millioner kvoter.⁷⁴ Forslaget ble imidlertid nedstemt i Europaparlamentet i plenum 16. april, noe som førte til fall i kvoteprisen.⁷⁵ Det er dermed usikkert hvordan reformprosessen vil arte seg framover.

3.1.6 Kvotesystemets effekt

I et velfungerende kvotesystem vil utslippsreduksjoner i én virksomhet føre til at utslippene øker tilsvarende i andre virksomheter. De samlede utslippene i kvotesystemet kan bare reduseres gjennom å redusere den samlede kvotemengden. Hvis taket settes for høyt, blir kvoteprisen lav, og fungerer dermed ikke som insentiv for utslippsreduserende tiltak.

Effekten av kvotemarkedet på norske industri- og petroleumsutslipp er ikke tallfestet. Klif mener det er rimelig å anta at kostnadsøkningen kvotesystemet medfører har ført til en viss reduksjon av klimagassutslipp fra petroleums- og fastlandsindustrien, til tross for en relativ lav kvotepris.⁷⁶

⁷² IEA 2011, referert i NOU 2012:16 s. 129-130

⁷³ Øvrebø 2013 I

⁷⁴ Hope 2013

⁷⁵ McGrath 2013

⁷⁶ Klif 2013 s. 7

Inkluderingen av petroleumsindustrien i kvotesystemet har hatt begrenset effekt på å redusere utslippene der. Selv om CO₂-avgiften er doblet fra 2013⁷⁷, vil den utslippsreduserende gevinsten forsvinne på grunn av de lave kvoteprisene.⁷⁸ Det er betegnende at utslippene fra denne sektoren har kunnet øke mens den har vært omfattet av kvotesystemet.⁷⁹

Ifølge Riksrevisjonen har den utslippsreduserende effekten av kvotesystemet vært begrenset.⁸⁰ Siden deres gjennomgang i 2010 har også kvoteprisen sunket betraktelig, slik at effekten er ytterligere redusert. Riksrevisjonen har videre påpekt at norske myndigheter ikke vurderte i hvilken grad kvotesystemet for perioden 2008-2012 ville bidra til å redusere nasjonale utslipp.⁸¹ For perioden 2013-2020 er Norges tilknytning til EUs kvotesystem anslått å redusere utslippene med omtrent 11 millioner tonn i CO₂ i 2020.⁸²

3.2 Forurensningsloven

3.2.1 Regulering av utslippskilder

Forurensningsloven er et bredt rammeverk som inneholder prinsipper for regulering av forurensning og som gir myndighetene hjemmel til å vedta forskrifter og enkeltvedtak. Loven inneholder i liten grad plikter og rettigheter.

⁷⁷ Stortingsvedtak om CO₂-avgift, 2013

⁷⁸ Simenstad 2012

⁷⁹ Klif 2013 s. 6-7

⁸⁰ Riksrevisjonen 2010 s. 74

⁸¹ Ibid.

⁸² Meld. St. 21 (2011-2012) s. 99

Forurensningsloven regulerer utslippskilder direkte. Forurensning, herunder utslipp av klimagasser, er i utgangspunktet forbudt.⁸³ Det er gjort unntak for vanlig forurensning fra blant annet boliger, fiske, skog- og landbruk, og det kan gis forskrifter som tillater visse typer forurensning.⁸⁴ Den som vil drive virksomhet som medfører utslipp av klimagasser utover dette, må søke om tillatelse. Loven gjelder i transportsektoren så langt forurensningsmyndighetene bestemmer.⁸⁵ I praksis er store deler av transportsektoren unntatt fra forurensningslovens bestemmelser.⁸⁶

Loven gir forurensningsmyndighetene adgang til å gi forskrifter om grenseverdier, tekniske krav og andre kvalitetskrav i forbindelse med tillatelse til virksomhet som bidrar til forurensende utslipp.⁸⁷ Siden loven trådte i kraft, har en rekke rettigheter, plikter og begrensninger blitt fastsatt i forskrifter. Forskriftsreguleringen har i stor grad vært tilpasninger knyttet til implementeringen av en rekke EU-direktiver.⁸⁸ Loven har i dag tre tilhørende forskrifter, henholdsvis avfallsforskriften, produktforskriften og forurensningsforskriften.

3.2.2 Adgang til å stille utslippsreducerende vilkår

I tillegg til å gi generelle forskrifter, kan forurensningsmyndighetene gi enkelttillatelser til utslipp av klimagasser.⁸⁹ Myndighetene har vid adgang til å oppstille vilkår i utslippstillatelsene.⁹⁰ Det er et grunnleggende prinsipp ved behandlingen av søknader og fastsettelsen av vilkår at alle hensiktsmessige forebyggende tiltak mot forurensning skal treffes.⁹¹

⁸³ Forurensningsloven § 7

⁸⁴ Forurensningsloven §§ 8 og 9

⁸⁵ Forurensningsloven § 5

⁸⁶ Klif II 2011

⁸⁷ Forurensningsloven § 9

⁸⁸ Riksrevisjonen 2010 s. 50

⁸⁹ Forurensningsloven § 11

⁹⁰ Forurensningsloven § 16, forurensningsforskriften kapittel 36 del IV

Vilkårene i utslippstillatelsene kan blant annet gjelde grenser for utslippsnivå, teknologi-krav og bruk av best tilgjengelig teknikk for å sikre lave utslipp og effektiv energiutnyttelse. Særlig sentralt er prinsippet om bruk av beste tilgjengelige teknikker (BAT).⁹² Prinsippet sier noe om hvilken standard teknologien som anvendes skal ha, og er gjort til en retningslinje for skjønnet ved fastsettelsen av vilkår. Kravene til beste tilgjengelige teknikk ble skjerpet med innføringen av EUs industriutslippsdirektiv, som gjelder i Norge fra januar 2013.⁹³

Virksomheter som omfattes av klimakvoteloven skal etter søknad innvilges tillatelse til kvotepliktige utslipp hvis de godtgjør at de er i stand til å overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte. Forurensningsloven slår fast at det ikke skal settes noen utslippsgrenseverdi i tillatelsene til kvotepliktige utslipp av klimagasser, men det er adgang til å stille andre vilkår for å begrense utslippene av klimagasser.⁹⁴ Vilkårene i tillatelser til kvotepliktige virksomheter vil typisk gjelde teknologivalg og energieffektivisering i utslippstillatelsene.⁹⁵

3.2.3 Anvendelse av forurensningsloven

Forurensningsloven anses som et styringseffektivt virkemiddel, det vil si et virkemiddel som leder til at målene nås med størst mulig grad av sikkerhet.⁹⁶ Anvendelse av loven kan imidlertid gå på tvers av prinsippet om kostnadseffektivitet. Forurensningsmyndighetenes

⁹¹ Forurensningsforskriften § 36-8

⁹² Forurensningsforskriften § 36-8

⁹³ Europaportalen II 2012

⁹⁴ Forurensningsloven § 11 annet ledd

⁹⁵ Ot.prp. nr. 13 (2004–2005) s. 46

⁹⁶ Riksrevisjonen 2010 s. 71

pålegg er ikke nødvendigvis de tiltakene som gir de største utslippsreduksjonene sammenlignet med ressursbruken.

Riksrevisjonen konkluderte i 2010 med at anvendelse av forurensningsloven ikke har hatt stor effekt på å redusere klimagassutslipp. Forurensningsloven har vært anvendt på metan fra avfall gjennom regulering av utslippsgrenser, og i denne sektoren har virkemiddelbruken hatt dokumentert effekt. For andre klimagasser og sektorer har forurensningsloven i liten grad vært anvendt, og det har i liten grad vært stilt reelle vilkår i utslippstillatelsene på noen av områdene der dette er mulig. Når det gjelder teknologikrav, har Miljøverndepartementet stilt krav om CO₂-håndtering fra gasskraftverk. For petroleumssektoren offshore blir det i liten grad stilt vilkår til utbygger etter forurensningsloven. Miljøvernmyndighetene kommer inn i prosessen etter at investeringsbeslutninger er tatt, noe som begrenser deres muligheter til å påvirke valg av utslippsreduserende utbyggingsløsninger.⁹⁷

I praksis blir det altså i liten grad satt vilkår i utslippstillatelsene som medfører reelle krav til reduksjoner i utslipp av klimagasser. Miljøverndepartementet har uttalt at direkte reguleringer med hjemmel i forurensningsloven ikke har vært ansett som et godt egnet hovedvirkemiddel til regulering av klimagassutslipp, men at det kan være hensiktsmessig i visse sektorer og for visse typer utslipp samt for å stille teknologikrav. For hoveddelen av utslippene anses generelle virkemidler som kvotesystemet og avgifter å gi bedre kostnadseffektivitet, og kvotesystemet bedre styringseffektivitet.⁹⁸

Det er Klif som behandler søknadene om utslippstillatelser og avgjør hvilke vilkår som skal stilles. Stortinget har åpnet for å bruke flere virkemidler på samme utslippskilde, det vil si at utslippsvilkår kan benyttes også overfor avgifts- eller kvotepliktige virksomheter.⁹⁹ Re-

⁹⁷ Riksrevisjonen 2010 s. 13

⁹⁸ Riksrevisjonen 2010 s. 71-72

⁹⁹ Innst. 390 S (2011-2012) s 10

gelverket gir adgang til å stille strenge utslippsvilkår, og sier til og med at alle hensiktsmessige forebyggende tiltak mot forurensning skal treffes.¹⁰⁰ Til tross for dette stilles det i liten grad vilkår med utslippsreduserende effekt. Forurensningsmyndighetene, som iverksetter forurensningspolitikken og har klima som et av sine primære arbeidsfelt, velger altså ikke å benytte muligheten til å stille strenge utslippsvilkår.

Riksrevisjonen har gitt uttrykk for at langsiktige klimamål ikke gis stor nok betydning i vurderingen av styringseffektivitet. De tar til orde for at virkemidler som kan gi et effektivt påtrykk for at ny teknologi blir tatt i bruk, slik som forurensningsloven, i større grad burde vært anvendt.¹⁰¹

3.3 Plan- og bygningsloven

3.3.1 Planlegging

Plan- og bygningsloven er et redskap for å fremme bærekraftig utvikling. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.¹⁰²

I klimasammenheng er særlig lovens plandel sentral. Den inneholder bestemmelser om oversiktsplanlegging, bindende arealplanlegging og konsekvensutredninger. Arealbruk og utbyggingsmønster bestemmer i stor grad transportbehov og transportmiddelvalg, og planlegging vil dermed kunne påvirke utslipp av klimagasser i lang tid framover, særlig fra transport og stasjonær energibruk. Planlegging etter loven er et av de mest langsiktige virkemidlene i klimaarbeidet.

¹⁰⁰ Forurensningsforskriften § 36-8

¹⁰¹ Riksrevisjonen 2010 s. 24

¹⁰² Plan- og bygningsloven § 1-1

Regjering, fylkesting og kommunestyre har ansvaret for planlegging etter loven.¹⁰³ Plan-systemet er et viktig verktøy for å organisere samspillet mellom statlige og kommunale myndigheter om oppfølgingen av mål, oppgaver og virkemidler, og for å løse konflikter mellom motstridende interesser og hensyn på ulike nivå.

Arealplanlegging er også sektorovergripende, og er derfor et egnet virkemiddel for klimavennlige løsninger som krever en helhetlig tilnærming på tvers av samfunnssektorer. Planleggingen er ment å være den sentrale arenaen for å se forskjellige interesser i sammenheng, avveie dem mot hverandre og foreta beslutninger ut fra allsidige og langsiktige vurderinger.¹⁰⁴ Planleggingen er et redskap for folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål.

Ved utbygging av petroleumsforekomster skjer planleggingen etter egne regler gitt i petroleumsloven og tilhørende forskrift. Petroleumsloven legger, i likhet med plan- og bygningsloven, til rette for at petroleumsmyndighetene skal avveie ulike interesser mot hverandre og foreta beslutninger ut fra helhetlige og langsiktige vurderinger.¹⁰⁵ Petroleumslovgivningen inneholder egne bestemmelser om konsekvensutredning, som skal sikre at virkningene en utbygging kan ha for næringsmessige og miljømessige forhold blir kartlagt.¹⁰⁶

3.3.2 Klimabestemmelser

Plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter inneholder flere bestemmelser som skal bidra til at klimahensyn ivaretas. I lovens formålsparagraf står det at loven skal fremme bærekraftig utvikling, og at langsiktige løsninger skal vektlegges og konsekvenser for miljø

¹⁰³ Plan- og bygningsloven §§ 3-2 til 3-7

¹⁰⁴ Plan- og bygningsloven § 3-1

¹⁰⁵ Petroleumsloven § 1-2 annet ledd

¹⁰⁶ Se blant annet petroleumsloven § 3-1 og petroleumsforskriften § 6d

og samfunn beskrives.¹⁰⁷ Planer etter loven skal ta klimahensyn gjennom løsninger for energiforsyning og transport.¹⁰⁸ Regelverket inneholder også bestemmelser som skal sikre at konsekvensene av større planer og tiltak blir kartlagt før beslutninger tas. Planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal konsekvensutredes.¹⁰⁹ Det samme gjelder for en del tiltak som kan føre til vesentlig økning av klimagassutslipp.¹¹⁰ Konsekvensutredninger skal beskrive og vurdere planens eller tiltakets virkninger for miljø og samfunn, herunder klimagassutslipp.¹¹¹

Loven og tilhørende forskrifter er altså ment å bidra til reduksjon av klimagassutslipp. Lovens formål er imidlertid bredt, og hensynet til utslippsreduksjon er bare ett av flere hensyn som vektlegges. Klimahensyn er verken et hovedmål eller en absolutt begrensning.¹¹²

3.3.3 Samfunnsøkonomiske analyser og klimagassutslipp

Samfunnsøkonomiske analyser inngår i beslutningsgrunnlaget ved planlegging av offentlige tiltak. Analysene skal klarlegge og synliggjøre kostnader og gevinster ved alternative tiltak. Kostnader knyttet til tiltakenes framtidige klimagassutslipp kan inngå i disse analysene. Prissettingen av klimagassutslippene, såkalte karbonpriser, blir dermed sentralt.

Kostnader knyttet til framtidige klimagassutslipp er vanskelige å beregne. Så lenge det ikke foreligger noen forpliktende internasjonal klimaavtale, råder det stor usikkerhet omkring karbonprisen i framtida. Etatgruppen Klimakur utførte i 2009 en vurdering av framtidige kvotepriser. På grunn av stor usikkerhet ble det presentert tre ulike scenarier for kvotepri-

¹⁰⁷ Plan- og bygningsloven § 1-1

¹⁰⁸ Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav g

¹⁰⁹ Plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd

¹¹⁰ Forskrift om konsekvensutredning § 4 (1) bokstav g

¹¹¹ Forskrift om konsekvensutredninger vedlegg III første ledd bokstav b

¹¹² Econ Pöyry 2010 s. 12

sen i EU fram mot 2020. I et middelscenario, som både Statistisk Sentralbyrå og PointCarbon anså som det mest sannsynlige, ble prisen på utslipp per tonn CO₂ i 2020 anslått til 40 euro (omtrent 300 kr med dagens valutakurs).¹¹³

Finansdepartementets *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser* fra 2005 er det retningsgivende dokumentet for forvaltningens samfunnsøkonomiske analyser. Ifølge veilederen kan klimagassutslipp inngå i analysene, og det er da ”gjeldende kvotepris” som skal legges til grunn.¹¹⁴ Flere av fagdepartementene har i tillegg utarbeidet spesielle retningslinjer for sine områder, der den praktiske anvendelsen av karbonpris og karbonprisbaner ved offentlige investeringer i Norge kommer klarere fram. Fra Jernbaneverkets nylig reviderte veileder framgår det at det ikke beregnes utslipp av klimagasser ved nye jernbaneinvesteringer i Norge, verken i selve driften eller ved produksjonen av fremdriftsenergien.¹¹⁵ Jernbaneverket forutsetter at utslipp i anleggsfasen og til produksjon av rullende materiell på lang sikt er fanget opp av avgifter og reguleringer.¹¹⁶ Statens vegvesen gjennomfører klimaanalyser i beregningsprogrammet EFFEKT, og legger til grunn etatgruppen Klimakur 2020s middels-scenario for beregninger av kvotepris.¹¹⁷

Som vist over har kvoteprisen de siste årene vært svært lav, og langt lavere enn det prisen på utslipp anses å bli i framtida. Å bruke dagens kvotepris denne som utgangspunkt for beregningen av hvor mye det vil koste å slippe ut klimagasser flere tiår fram i tid, kan fort bli misvisende. Flere har påpekt at verdsettingen av CO₂ bør revurderes, og argumentert

¹¹³ Klimakur 2009

¹¹⁴ Finansdepartementet 2005 s. 24

¹¹⁵ Jernbaneverket 2011 s. 81-82

¹¹⁶ NOU 2012: 16 s. 136

¹¹⁷ Ibid.

for at prissettingen bør speile at Norge har langt mer ambisiøse målsettinger for utslippsreduksjoner på lang sikt.¹¹⁸

Prissetting av CO₂ ble også diskutert i NOU 2009:16, *Globale miljøutfordringer – norsk politikk*. Utvalget anbefaler der at en karbonprisbane tas inn i Finansdepartementets rundskriv om nytte-kostnadsanalyser, slik at dette blir obligatorisk for alle samfunnsøkonomiske analyser i staten.

Et ekspertutvalg har nylig gjennomgått enkelte sider ved rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser i offentlig sektor, og i oktober leverte de en NOU som blant annet omhandler prissetting av framtidige klimagassutslipp.¹¹⁹ Utvalget ble bedt om å utrede to alternativer: en karbonprisbane som gjenspeiler nåværende forventning om framtidig pris i EUs kvotemarked, og en bane som støtter opp under togradersmålet.

Utvalget mener at det ikke er riktig å benytte prisbaner avledet fra togradersmålet som hovedalternativ i dagens situasjon, siden det ikke er realistisk med en internasjonal avtale som er i tråd med togradersmålet på kort sikt. Elementer som synliggjøring av innsats mot klimaendringer og andre ikke-prissatte virkninger som kan være viktige for beslutningstakernes vurdering av prosjektet, bør etter utvalgets mening redegjøres for separat, i stedet for å inngå i den samfunnsøkonomiske analysen. Anbefalingen om ikke å benytte priser avledet av togradersmålet, er basert på utvalgets antakelse om at økte utslipp fra enkeltprosjekter ikke vil gi økte globale utslipp, kun endringer i hvor utslippene finner sted. Utvalget mener det er nødvendig å velge en prisbane som representerer hovedalternativet, i og med at klimaspørsmålet ofte bare vil være ett av svært mange hensyn i en samfunnsøkonomisk analyse. Utvalget mener at karbonprisbanen bør baseres på EUs framtidige kvotepriser, og etter-

¹¹⁸ Se blant annet Econ Pöyry 2008

¹¹⁹ NOU 2012: 16

hvert nærme seg en bane i tråd med togradersmålet. Om målene gjelder innenlandske utslippsreduksjoner, bør karbonprisen baseres på det.¹²⁰

3.3.4 Vektlegging av klimahensyn i praksis

Plan- og bygningslovens krav om å ta klimahensyn er i hovedsak knyttet til utredning og beskrivelse av muligheter og valg. Klimagassutslipp skal tas i betraktning, men regelverket sier ikke noe om hvilken vekt klimahensyn skal ha. Vektleggingen av klimahensyn er i all hovedsak opp til beslutningstakerne å vurdere, og hensynet til utslippsreduksjoner går ikke nødvendigvis foran andre hensyn. Plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter gir altså ingen garanti for at klimahensyn blir vektlagt i offentlige beslutningsprosesser.

I praksis vil ofte andre hensyn veie tyngre enn klimahensyn. I rapporten *Hvordan møte overgangen til et lavutslippssamfunn?* fra oktober 2010, utført av Econ Pöyry på bestilling fra Klif, gjennomgås fire konkrete beslutningsprosesser knyttet til infrastruktur for transport eller arealplanlegging med betydning for transport (Oslopakke 3, høyhastighetstog, lokalisering av Kulturhistorisk museum og Sykehuset Østfold). Beslutningene involverer både sentrale og lokale beslutningstakere på tvers av flere samfunnssektorer. Eksemplene viser at klimaeffekt utredes i ulik grad, og at klimahensyn ikke tillegges avgjørende vekt i beslutningsprosessene.

Gjennomgangen illustrerer for det første at klimahensyn ikke er en del av vurderingen i alle sektorer. I lokaliseringsbeslutninger i helsesektoren er for eksempel klimahensyn fraværende. I vurderingen av plassering av Kulturhistorisk museum ble klimahensyn omtalt, men ikke vurdert som viktig nok til å utredes nærmere, siden klimaeffekten uansett er liten. Som påpekt i rapporten vil imidlertid summen av denne typen beslutninger ha stor innvirkning på framtidig transportmønster og dermed framtidige klimagassutslipp.

¹²⁰ NOU 2012: 16 kapittel 5.7 og 5.8

I prosessen med vedtakelse av Oslopakke 3 ble klimahensyn utredet sammen med mange andre hensyn, men ikke ansett som sentralt. Oslopakke 3 vil ha stor innvirkning på utslippene fra transportsektoren framover, men klimahensyn ble likevel ikke tillagt stor vekt i beslutningsprosessen. I utredningen av høyhastighetstog ble klimahensyn vurdert og tallfestet, men var likevel ikke er utslagsgivende for analysenes konklusjoner. Selv ikke i planleggingen av et tiltak som primært handler om å redusere klimagassutslipp, er altså klimahensyn avgjørende. Gjennomgangen illustrerer at klimahensyn i praksis ikke prioriteres foran andre formål og hensyn.¹²¹

Undersøkelsen viste også at prisen på CO₂-utslipp i noen av tilfellene inngikk i beslutningsgrunnlaget, mens klimaeffekten i andre tilfeller enten ikke var prissatt eller ikke vurdert i det hele tatt. I de tilfellene den var prissatt, satte Econ Pöyry spørsmålstegn ved om prisen var for lav.¹²² De viser blant annet til utredningen av lyntog, hvor verdsettingen av CO₂-utslipp ikke gjenspeiler de politiske målene for framtidige utslipp. Til sammenligning var CO₂-prisen som ble lagt til grunn i en tilsvarende analyse fra et tysk konsulentselskap, langt høyere enn den norske.¹²³

3.4 Grunnloven § 110b

3.4.1 Beskyttelse av miljøet

Retten til et sunt miljø er slått fast i Grunnloven § 110b. Her heter det at:

Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der iva-retager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

¹²¹ Econ Pöyry 2010

¹²² Ibid. s. 30

¹²³ Ibid. s. 27

I annet ledd fastslås borgernes rett til informasjon om miljøtilstanden og virkningen av planlagte og iverksatte naturinngrep. Ifølge tredje ledd skal ”Statens Myndigheter give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.”

Bestemmelsen ble enstemmig vedtatt og kom inn i Grunnloven i 1992. Et sentralt formål var å følge Brundtland-kommisjonens anbefalinger om å knytte rettsvirkninger til prinsipper for miljøvern og bærekraftig utvikling.¹²⁴ Bestemmelsen har et menneskerettslig utgangspunkt og var fra Stortingets side ment å representere en rettslig skranke for myndighetene.

Klimahensyn var ikke de mest sentrale ved utformingen av bestemmelsen, men dekkes av ordlyden. Formuleringen om et miljø som sikrer sunnhet og en natur hvis produksjonsevne og mangfold bevares, må også anses å omfatte klimaendringer. Det er nærliggende å lese grunnlovsbestemmelsen som en garanti overfor kommende generasjoner om at fundamentale miljøhensyn til enhver tid vil bli ivaretatt av norske myndigheter – at Norge vil være en miljøstat.¹²⁵

Miljø- og klimahensyn samsvarer ofte, men kan også komme i konflikt, for eksempel ved utbygging av vindmølleparker i sårbare naturområder. Bestemmelsen gir ikke anvisning på noen prioritering mellom de to.

Grunnlovsbestemmelsen har betydning på ulike måter. Den er for det første en retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet, og et pålegg til regjeringen om å gjennomføre en ansvarlig og langsiktig klimapolitikk. Bestemmelsen er også et moment ved tolkingen av relevant regelverk, og fungerer som en begrensning for forvaltningens avgjørelser.¹²⁶ Be-

¹²⁴ Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 3 flg.

¹²⁵ Lorentzen 2011

¹²⁶ Innst. S. nr. 163 (1991–1992)

stemmelsen kan håndheves direkte for domstoler.¹²⁷ Grunnlovfesting innebærer at bestemmelsen går foran ordinær lovgivning hvis de strider mot hverandre.

3.4.2 Håndhevingsmuligheter

Grunnloven § 110b har så langt vært benyttet i liten grad. Utformingen av bestemmelsen kan være medvirkende årsak til at den er lite brukt. Formuleringen i siste ledd om at ”Statens Myndigheter give nærmere Bestemmelser” kan gi inntrykk av at myndighetenes skjønnsmargin er vid. En vid skjønnsmargin harmonerer imidlertid dårlig med bestemmelsens menneskerettslige utgangspunkt.

At bestemmelsen er ment å være rettslig forpliktende og håndhevbar framkommer også av forskjellen fra formuleringene i Grunnloven §§ 100 og 110a. Mens de andre bestemmelsene sier at ”det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for” ulike rettigheter, er miljøbestemmelsen mer konkret og slår fast en ”rett til et sunt miljø.” Den språklige forskjellen tilsier at Grunnloven § 110b må anses som en rettighetsbestemmelse.

Også uttalelser i forarbeidene tilsier at grunnlovsbestemmelsen skal være forpliktende for norske myndigheter og gå foran annen lovgivning ved motstrid. Stortinget har lagt til grunn at private borgere eller organisasjoner i gitte tilfeller kan fremme sine miljørettigheter etter § 110b for domstolene. Dette var forutsatt i det opprinnelige grunnlovsforslaget¹²⁸ og synes lagt til grunn av utenriks- og konstitusjonskomiteen og av Stortinget.¹²⁹ Bestemmelsens ordlyd og formål altså legger føringer på lovgiver og forvaltning. Den generelle normen i § 110b første ledd må operasjonaliseres gjennom lovgivning og praksis. Skulle dekkende lovgivning ikke komme på plass, vil den enkelte borger, ifølge forarbeidene, kunne fremme sine rettigheter for domstolene.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Innst. S. nr. 163 (1991–1992) s. 2

¹²⁹ Innst. S. nr. 163 (1991–1992) s. 6 og forhandlinger i Stortinget 1992 nr. 254, s. 3737.

Det er imidlertid ikke helt klart under hvilke omstendigheter slike direkte krav kan gjøres gjeldende. På bakgrunn av de refererte kildene kan en argumentere for at det må være adgang til å prøve sine rettigheter etter bestemmelsen for domstolene hvis norske myndigheter svikter i operasjonaliseringen av grunnlovsbestemmelsens regel om å ivareta miljøhensyn. I en situasjon hvor konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren og havet nå forventes å føre til globale klimaendringer og forverrede livsbetingelser for millioner av mennesker, kan det være aktuelt for personer eller organisasjoner å få håndhevet sine rettigheter etter bestemmelsen hos en domstol.

3.4.3 Praksis og foreslåtte endringer

Grunnloven § 110b er påberopt eller omhandlet i femten Høyesterettssaker. I ni av disse synes Høyesterett å ha tillagt Grunnloven § 110b betydning som et tolkningsprinsipp ved fortolkningen av øvrige lovbestemmelser.¹³⁰ Høyesterett har blant annet vist til at ”bestemmelsen står plassert i vår høyeste rettskilde som uttrykk for hvilken betydning et godt natur- og livsmiljø tillegges”.¹³¹ Grunnlovsbestemmelsen har altså hatt betydning ved regeltolking. For øvrig er den i liten grad brukt.

Stortingets menneskerettighetsutvalg kommenterte § 110b i sin rapport om menneskerettigheter i Grunnloven fra 2011.¹³² Menneskerettighetsutvalget mener at bestemmelsens første ledd er tilfredsstillende utformet og bør videreføres. De ønsker imidlertid å tydeliggjøre myndighetenes plikt til å etterleve prinsippene i første ledd om å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet. De har foreslått å erstatte tredje ledd med en formulering om at statens myndigheter har plikt til å iverksette tiltak til gjennomføring av Grunnloven § 110b første og annet ledd. Utvalget understreker at myndighetene ikke kan

¹³⁰ Søk utført i Lovdata 17.4.2013

¹³¹ Rt. 1993 s. 321 på s. 325

¹³² Dokument 16 (2011–2012)

være passive vitner til større miljøødeleggelser, men må iverksette tiltak som kan bidra til å sikre et sunt miljø for nåtidige og fremtidige generasjoner, i tråd med Brundtland-kommisjonens anbefalinger og praksis fra Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg. Utvalget mener dette bør komme tydeligere til uttrykk i Grunnloven. Utvalget påpeker at det fortsatt vil være stort rom for politisk skjønn med hensyn til hvilke tiltak som settes i verk på hvilke tidspunkt.¹³³

3.5 Oppsummering om det sektorovergrepene regelverket

Det finnes en del bestemmelser i ulike lover som regulerer norske utslipp av klimagasser. En god del virksomheter er underlagt kvoteplikt, og kan ikke slippe ut mer enn det de leverer kvoter for. Kvoteprisen har imidlertid vært så lav de siste årene at bedriftene i liten grad har gjennomført utslippsreducerende tiltak. Klimakvoteloven har derfor hatt begrenset effekt.

Forurensningsloven regulerer utslippskilder direkte og gir myndighetene adgang til å stille strenge vilkår i utslippstillatelsene. I praksis benyttes likevel denne adgangen i liten utstrekning; strenge utslippsvilkår anses ikke som et egnet hovedvirkemiddel for utslippsreduksjoner. Heller ikke forurensningsloven har hatt stor effekt på å redusere klimagassutslipp.

Plan- og bygningsloven er et verktøy for planlegging av arealbruk og utbyggingsmønstre. I planleggingen av større tiltak og prosjekter skal klimahensyn normalt utredes og vurderes. Loven innebærer imidlertid ikke noen forpliktelse for offentlige myndigheter til å prioritere klimahensyn, og i praksis vil andre hensyn og samfunns mål tillegges størst vekt. I den grad klimahensyn har innvirkning, er det som motivasjon for justeringer heller enn større omlegginger. Det finnes ikke regler eller retningslinjer som sikrer at en forventet stigende karbonpris inngår i beslutningsgrunnlaget når tiltak og prosjekter med stor klimaeffekt vedtas.

¹³³ Ibid. s. 245-246

Norge har også en konstitusjonell forpliktelse til å beskytte miljøet for kommende generasjoner. Grunnlovsbestemmelsen om miljø har begrenset praktisk betydning. Den har til nå først og fremst hatt innvirkning ved regeltolking.

Selv om det finnes flere bestemmelser i ulike regelsett, er altså den sektorovergripende norske reguleringen av klimagassutslipp nokså begrenset. Det finnes ikke noen overordna regulering om hvordan målsettinger og politikk kan samsvare bedre og hvordan klimapolitikken kan gjennomføres i ulike sektorer og på ulike nivå. Det finnes heller ikke regler som sørger for helhetsspektiv og langsiktighet i klimaarbeidet.

Mulighetene som faktisk finnes til å gjennomføre utslippskutt, benyttes heller ikke i full utstrekning. Norsk regulering av klimagassutslipp er i stor grad fullmaktslovgivning med stort innslag av skjønn. Regelverket legger i betydelig grad opp til avveining mellom klimahensyn og andre hensyn, og gir myndighetene anledning til å gjennomføre store utslippskutt. Praktiseringen av regelverket viser imidlertid at denne adgangen ikke benyttes fullt ut, og at utslippskuttene er betydelig lavere enn det dagens regelverk åpner for. Slik det praktiseres i dag, har det eksisterende sektorovergripende regelverket begrenset effekt på utslippene av klimagasser i Norge.

4 Utslipp og måloppnåelse

4.1 Miljøstatus

4.1.1 Faktiske utslipp

Utslippene av klimagasser i Norge i 2011 var på 53,4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter.¹³⁴ Transport stod for 33 prosent av utslippene, petroleumsvirksomhet 25 prosent og industri 23 prosent. Av transportutslippene dominerer veitrafikken, med vel 10 millioner tonn eller nærmere 20 prosent av norske utslipp. Utslipp fra oppvarming av bygninger, utslipp fra avfallsdeponier med mer stod for 11 prosent.¹³⁵ Tallene fra 2012 er ikke klare ennå, men forventes å være høyere enn for 2011.¹³⁶

Gjennomsnittlige årlige utslipp mellom 1990 og 2011 har ligget på 55,3 millioner tonn, det vil si nesten 10 prosent over 1990-nivå, som var på 50,1 millioner tonn. Utslippsøkningen i perioden har imidlertid ikke vært like stor som veksten i økonomien; bruttonasjonalprodukt (BNP) har vokst med 67 prosent mellom 1990 og 2010. Norge har altså klart å delvis frakoble økonomisk vekst fra veksten i klimagassutslipp.¹³⁷

Fram til 1995 lå norske klimagassutslipp på 1990-nivå eller lavere, men har siden ligget betydelig høyere. Siden 1999 har utslippene stort sett ligget mellom 54 og 56 millioner tonn årlig. I 2009 sank imidlertid utslippene av klimagasser til 51,8 millioner tonn på grunn av nedgangen i økonomisk aktivitet. Utslippene i 2011 var på 53,4 millioner tonn, omtrent

¹³⁴ SSB 2013

¹³⁵ Prop. 1 S (2012–2013) Miljøverndepartementet kapittel 11.1-11.3

¹³⁶ Meld. St. 12 (2012-2013) s. 114

¹³⁷ Klif 2013 s. 27

samme nivå som mellom 1996 og 1998, og omtrent 6 prosent høyere enn utslippene i 1990.¹³⁸

Siden 1990 har utslippene fra industri og avfall har gått ned, mens det har vært en betydelig økning av utslipp knyttet til transport og petroleum. Bakgrunnen er at økt befolkning og større velstand har medført større transportomfang, og at petroleumsproduksjonen har økt betydelig, og at eldre felt gir større utslipp per produsert enhet. I fastlandsøkonomien har utslippene falt med 6,7 prosent fra 1990 og til i dag, mens utslippene utenom fastlandsøkonomien har økt betydelig.¹³⁹

4.1.2 Utslippsframskrivinger

De siste framskrivingene av norske klimagassutslipp er fra regjeringens perspektivmelding fra februar 2013. Her anslås klimagassutslippene å ligge relativt stabilt fram mot 2020, for så å avta noe fram mot 2030. Utslippene anslås å være 54,5 millioner tonn i 2020, og 52,2 millioner tonn i 2030.¹⁴⁰

Utslippene fra petroleumsvirksomheten ventes å øke de neste årene, og så avta fram mot 2030. Nedgangen i utslippsintensiteten i fastlandsøkonomien anslås å fortsette. Utslippene framover vil derfor ligge relativt stabilt, selv om norsk befolkning og norsk økonomi anses å vokse betydelige i årene framover, noe som isolert sett øker utslippene. Utslippene vil altså ikke bli noe særlig lavere de neste årene, men karbonintensiteten i økonomien er forventet å falle.¹⁴¹

¹³⁸ Miljøstatus 2012

¹³⁹ Prop. 1 S (2012–2013) Miljøverndepartementet kapittel 11.1-11.3

¹⁴⁰ Meld. St. 12 (2012-2013) s. 114

¹⁴¹ Ibid.

Norske myndigheters utslippsframskrivninger er basert på vedtatt politikk. De gir anslag for framtidige utslipp ved en videreføring av dagens virkemiddelbruk, og fanger ikke opp effekter av endret bruk av virkemidler framover. I klimameldingen ble det varslet en rekke nye tiltak for å redusere de nasjonale utslippene av klimagasser. Effekten av disse tiltakene er ikke innarbeidet i anslagene, men kommer i tillegg.¹⁴²

4.2 Utsikt til å nå klimamålsettinger

Norge har som målsetting å overoppfylle forpliktelsene etter Kyotoprotokollen med ti prosent i første forpliktelsesperiode (2008-2012). Mellom 2008 og 2011 har Norges årlige utslipp vært høyere enn den tildelte kvotemengden fra FN. Selv om det har vært en økning i nasjonale utslipp, ligger Norge an til å innfri denne målsettingen.¹⁴³ Måloppnåelsen vil i tilfelle skyldes norske bedrifters kvotekjøp gjennom EUs kvotehandelssystem og kjøpsprogrammet for kvoter.

Når det gjelder nasjonale utslippsreduksjoner, er Norges målsetting kutt på 15-17 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020, til mellom 42 og 44 millioner tonn. Utslippene i 2011 var betydelig høyere enn dette; 53,4 millioner tonn. For å nå 2020-målsettingen kreves derfor store kutt de neste årene. Med en videreføring av virkemidlene som er formelt implementert i dag, anslås utslippene i 2020 å være 54,5 millioner tonn. Måloppnåelse forutsetter altså at det innføres en rekke nye virkemidler og tiltak som leder til ytterligere kutt. Med klimaforliket fra 2012 er det oppnådd enighet om innføring av enkelte slike nye virkemidler, som ikke er gjennomført ennå.

Riksrevisjonen vurderte i 2010 Norges måloppnåelse i forhold til Norges internasjonale klimaforpliktelser. Undersøkelsen viste at nasjonale virkemidler har bidratt til å dempe veksten i nasjonale utslipp av klimagasser, men ikke til å snu trenden med økende utslipp.

¹⁴² Meld. St. 12 (2012-2013) s. 112

¹⁴³ Meld. St. 1 (2012-2013) kapittel 3.7.4

Riksrevisjonen viste til at med vedtatte virkemidler og forventet økonomisk utvikling, vil utslippene av klimagasser fortsatt øke fram mot 2020. De mente derfor at det vil være behov for en forsterket innsats for å nå utslippsmålene for 2020.¹⁴⁴

Riksrevisjonen uttalte at med dagens utforming og gjeldende kvotepris vil de sektorovergrepene virkemidlene ikke være tilstrekkelige til å nå dette målet. De viste også til at det var store svakheter knyttet til hvordan de ulike sektorene ivaretok sitt sektoransvar. Riksrevisjonen konkluderte med at det er en betydelig risiko for at målet for nasjonale utslippsreduksjoner innen 2020 ikke vil bli nådd. For å nå målsettingene, må de årlige reduksjonene være betydelig større enn foregående år, og det må innføres ytterligere tiltak.¹⁴⁵

Også Klimakur har uttalt at det er mulig å nå 2020-målsettingene. Klimakur 2020 var en etatsgruppe ledet av Klif som fikk i oppdrag å vurdere norsk klimapolitikk og behovet for endrede virkemidler. Klimakur presenterte i 2010 en rekke klimatiltak og virkemidler det er mulig å iverksette for å nå klimaforlikets mål om nasjonale utslippskutt innen 2020. Klimakur utredet tiltak innen alle samfunnssektorer og satte sammen virkemiddelmenyer for å illustrere ulike framgangsmåter for å nå det nasjonale målet for utslippsreduksjoner. Klimakurs rapport viser at det er mulig å kutte klimagassutslippene med 15-17 millioner tonn i Norge innen 2020, og at det er ulike måter å gjennomføre kuttene på.¹⁴⁶

Da regjeringens klimamelding fra 2012 ble presentert, påpekte en rekke kommentatorer spriket mellom mål og virkemidler, og at de skisserte tiltakene er utilstrekkelige.¹⁴⁷ Cicero Senter for klimaforskning ved Universitet i Oslo har gjennomgått de sentrale tiltakene som er omtalt i klimameldingen og -forliket, og påviser at utslippsreduksjonene fra disse tilta-

¹⁴⁴ Riksrevisjonen 2010

¹⁴⁵ Riksrevisjonen 2010 s. 22

¹⁴⁶ Klimakur 2010

¹⁴⁷ Se blant annet Jensen 2012

kene er langt lavere enn de 15-17 millioner tonnene som kreves.¹⁴⁸ For å innfri klimaforlikets løfter om utslippskutt, må det altså innføres ytterligere virkemidler og tiltak.

Å utsette gjennomføring av utslippsreducerende tiltak vil gjøre det dyrere og vanskeligere å nå de nasjonale og globale målene, særlig fordi det da må gjennomføres raskere og mer omfattende utslippskutt. Utslippsreduksjonene kan gjennomføres på billigere og mer fleksible måter dersom omstillingsprosessen settes i gang tidlig. Det internasjonale energibyrået IEA uttalte i 2010 at det kostet minst tusen milliarder dollar mer å nå togradersmålet på det tidspunktet, enn ett år tidligere. De uttalte videre at utsiktene til å nå togradersmålet var alvorlig truet.¹⁴⁹

Norske klimagassutslipp har ligget på omtrent samme nivå de siste årene. Mulighetene for å nå 2020-målsettingene om nasjonale utslippskutt er dermed redusert siden Riksrevisjonen og Klimakur vurderte utsiktene til måloppnåelse 2010. Norge har i dag enda kortere tid på seg for å gjennomføre nødvendige utslippskutt, og det vil være enda vanskeligere og mye dyrere å gjennomføre påkrevde tiltak og virkemidler.

Det synes ikke som om norske myndigheter har tatt Alvoret inn over seg. Da Riksrevisjonen uttalte at det er betydelig risiko for at utslippsmålene ikke nås, var Olje- og energidepartementets respons å stille spørsmål ved om det foreligger tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere langsiktige resultater og målsettinger.¹⁵⁰ Tilbakemeldingen antyder en passiv holdning; logikken synes å være at siden alt er usikkert, vet vi ikke om det haster å gjennomføre nødvendige utslippskutt. En slik tilnærming er ikke i tråd med en føre var-tilnærming, og kan medføre at vi ender opp med å ha for dårlig tid til å klare å gjennomføre de nødvendige utslippsreduksjonene.

¹⁴⁸ Aamaas 2013

¹⁴⁹ IEA 2010

¹⁵⁰ Riksrevisjonen 2010 s. 24

Så langt har ikke norske myndigheter klart å få norske utslipp til å synke. Det er fortsatt noen år igjen til 2020, og det finnes fortsatt en mulighet for å nå 2020-målsettingene, men mulighetene for å lykkes svekkes jo lengre tid som går uten en sterkt forsterket innsats. Uten en betydelig intensivering av utslippsreducerende tiltak, vil målene ikke nås. Ytterligere utsettelse vil gjøre det vanskeligere og dyrere, og snart ikke mulig, å gjennomføre utslippsreduksjonene som er nødvendige for å nå 2020-målsettingene om nasjonale utslippskutt.

4.3 Konsekvenser av Norges ikke-oppfyllelse av sine forpliktelser

4.3.1 Nasjonalt nivå

På nasjonalt nivå får det ingen rettslige konsekvenser om Norges forpliktelser ikke oppfylles og klimamålsettingene ikke nås.

4.3.2 Internasjonalt nivå

Kyotoprotokollen har et håndhevingssystem som skal bidra til gjennomføring.¹⁵¹ Håndhevingssystemet skal legge til rette for, fremme og framtvinge gjennomføring av forpliktelsene etter Kyotoprotokollen.¹⁵² Vurderingen av oppfyllelsen skjer på bakgrunn av partenes rapportering.¹⁵³

Den uavhengige håndhevelseskomiteen (Compliance Committee) omfatter en avdeling for tilrettelegging og en for gjennomføring.¹⁵⁴ Tilretteleggingsavdelingen tilbyr rådgivning og

¹⁵¹ Hjemlet i Kyotoprotokollen artikkel 18, med sentrale bestemmelser i decision 27/CMP.1 Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol

¹⁵² Decision 27/CMP.1, Annex, artikkel I

¹⁵³ de Chazournes (udatert)

¹⁵⁴ Ibid. artikkel IV og V

assistanse for å etterleve forpliktelsene etter protokollen, mens gjennomføringsavdelingen har ansvar for å avgjøre konsekvensene for partene som ikke oppfyller sine forpliktelser. Reaksjonene kan være alt fra å erklære konvensjonsbrudd til å påtvinge et land strengere utslippsforpliktelser for neste periode.¹⁵⁵

Håndhevelsesorganene skal forsøke å oppnå enstemmige avgjørelser. I de tilfellene hvor det ikke er mulig, er det tilstrekkelig med tre fjerdedels flertall. For avgjørelser i gjennomføringsavdelingen kreves tre firedels flertall av både Annex I-land (industriell land) og andre land, såkalt dobbelt flertall.¹⁵⁶

Håndhevelsessystemet under Kyotoprotokollen inneholder en rekke såkalte prosessuelle rettigheter og garantier, for eksempel tidsfrister og rett til å bli holdt informert i løpet av prosessen og til å uttale seg. Avgjørelser om håndhevelse kan som hovedregel ikke påklages. Bare avgjørelser om utslippsforpliktelser kan påklages, men klageretten omfatter bare hvorvidt parten har blitt nektet ”due process”. Beslutningen om at et land ikke oppfyller konvensjonen og vedtatte sanksjoner, blir publisert.¹⁵⁷

Ikke-oppfyllelse av utslippsforpliktelser har så langt ikke vært sanksjonert, fordi Kyotoprotokollens første forpliktelsesperioden ble avsluttet i 2012. Norges utslippsregnskap for 2008-2012 leveres til FN først i 2014.¹⁵⁸

Hvis det viser seg at et land ikke har oppfylt utslippsforpliktelsene, har det 100 dager på seg til å gjøre opp for seg, for eksempel ved å kjøpe kvoter. Hvis det fortsatt ikke oppfyller, må det gjøre opp for forskjellen mellom faktiske og tillatte utslipp, pluss 30 prosent i den

¹⁵⁵ Ibid. artikkel X, XIV og XV

¹⁵⁶ Ibid. artikkel II

¹⁵⁷ Ibid. artikkel VIII-XI

¹⁵⁸ Klif III 2011

neste forpliktelsesperioden. Landet suspenderes også fra å bruke de fleksible mekanismene under konvensjon, som kvotehandel, i tre måneder, og landet må utarbeide en plan for hvilke tiltak det vil iverksette for å møte forpliktelsene i den neste perioden.¹⁵⁹ Konvensjonsbrudd kan ikke straffes med bøter, og det finnes heller ikke sanksjoner som innebærer at et land mister kvoter.

Ifølge Geir Ulfstein har Kyotoprotokollens håndhevingssystem fram til 2012 i hovedsak vært suksessfullt i å kontrollere konvensjonsforpliktelsene. Han omtaler det som et innovativt forsøk på å designe multilateralt håndhevingssystem, og trekker fram flertallsavgjørelser i håndhevingsøyemed som et stort framskritt i internasjonale etterlevingssystemer på miljøfeltet.¹⁶⁰ På klimakonvensjonens nettsider beskrives systemet som et av de strengeste og mest forståelige håndhevingssystemene for internasjonale miljøavtaler.¹⁶¹ Andre har uttalt at selv om systemet er mer effektivt enn i mange andre konvensjoner, er det svakt sammenlignet med nasjonale håndhevingssystemer.¹⁶²

¹⁵⁹ UNFCCCs nettsider II

¹⁶⁰ Ulfstein 2012 s. 538

¹⁶¹ UNFCCCs nettsider I

¹⁶² Grubb (2003) s. 157

5 Bakgrunn for at utslippene ikke synker

Som påpekt over finnes det hjemler for betydelige utslippskutt, men adgangen til myndighetsregulering som følger av dagens regelverk, anvendes i begrenset omfang. Utslippsreduksjonene blir altså ikke gjennomført i praksis, selv om målsettingene er vedtatt med bredt politisk flertall og regelverket gir rom for større kutt.

Dette kapitlet undersøker hvorfor og hvordan gjennomføringen av klimapolitikken svikter. Til å begynne med presenteres en del av klimaspørsmålets grunnlagsproblemer; underliggende årsaker til at klimahensyn ikke blir prioritert i forvaltningen. Neste del ser nærmere på hvordan det skjer; på hvilken måte gjennomføringen og operasjonaliseringen svikter.

5.1 Grunnleggende styringsproblemer på klimaområdet

Det er et vanlig fenomen at politiske målsettinger ikke nås fullt ut, og det er et gap mellom ambisjoner og praktiske resultater på de fleste samfunnsområder. Innenfor miljøvern- og klimaarbeidet er det imidlertid grunnleggende styringsproblemer som utfordrer samfunnsorganiseringen og retten i større grad enn på mange andre felt.¹⁶³

Et grunnleggende problem er at den globale oppvarmingen i stor grad er usynlig, og at andre enn oss rammes hardest. I dag er det i hovedsak mennesker i andre deler av verden som merker klimaendringene på kroppen. På grunn av tidsforskyvningen mellom utslipp og effekter er det også senere generasjoner som i størst grad vil merke konsekvensene av dagens utslipp. Denne tidsmessige og geografiske avstanden til klimaendringene gjør det lettere å distansere seg fra problemet, og vanskeliggjør politiske prioriteringer.

¹⁶³ Bugge 2011 II s. 26 ff.

Også effekten av gjennomførte tiltak er lite synlig. Virkningene er langt fram i tid, og ingenting vi gjør i dag vil påvirke den globale oppvarmingen før tidligst i 2040-årene.¹⁶⁴ Effekten er også avhengig av at også andre land reduserer sine utslipp. Mange anser norske kutt som dråper i havet, og mener det ikke er noen vits i å gjennomføre kutt så lenge det ikke er global enighet om utslippsreduksjoner.

Utslippskutt vanskeligjøres av at klimaproblemet griper inn i alle livsområder og krever brede endringer på mange felt. De høye utslippene av klimagasser er en konsekvens av vår teknisk-økonomiske utvikling, våre verdier og vår livsstil.¹⁶⁵ Å oppnå større utslippsreduksjoner er krevende fordi det forutsetter fundamentale endringer som også vil omfatte samsfunnsorganisering og levemåte.

Prinsippet om samlet belastning og tålegrensebetraktninger er krevende å utforme og håndheve i et fragmentert forvaltningssystem. Klimaendringer er virkningen av enkelthandlinger som hver for seg ofte er nyttige og ønskelige og som tjener viktige interesser. Lovgivningen og forvaltningen på området er sektorisert og oppsplittet, og mange ulike aktører har ansvar for at utslippsreduksjoner gjennomføres. Det vanskeligjør en helhetlig behandling av klimaspørsmål, og resultatet blir fort at ansvaret pulveriseres og at klimahensyn taper i konkurranse med andre gode hensyn.

Klimagasser slippes ut i lufta, som er et fellesgode. Klimaendringene rammer fellesskapet, og belaster ikke utslipperen i særlig grad. Mens den som slipper ut tjener på utslippene, er det få eller ingen som profiterer spesielt på utslippsreduksjoner. Tidligere miljøvern- og utviklingsminister Erik Solheim har kommentert dette misforholdet:

¹⁶⁴ Dow 2011 s. 13

¹⁶⁵ Bugge 2011 s. 30

Fortjenesten ved å ødelegge miljøet er privatisert, mens kostnadene er sosialisert. Gevinsten havner hos privatpersoner, mens kostnadene sendes til skattebetalerne eller neste generasjon. Det gir et enormt driv for miljøødeleggelse.¹⁶⁶

Et annet grunnlagsproblem på klimaområdet er at naturen, som er objekt for rettsreglene om klimagassutslipp, ikke lar seg regulere. Klimamål kan bare oppnås indirekte ved å regulere menneskelig atferd som er årsak til klimaproblemene. Klimainteresser passer ofte ikke inn i rettslige strukturer. Naturen kan ikke opptre rettslig og selv være part som ivaretar egne interesser. For å avhjelpe dette er det innført en del prosessuelle regler som skal sørge for at klimahensyn vurderes og vektlegges, som krav om konsekvensutredninger.

Videre er det vanskelig å forutsi klimaendringenes årsaker og virkninger presist. Vi vet ikke nøyaktig hva konsekvensene av dagens utslipp vil bli, eller hvor mye det haster å bremse eller snu utviklingen. Disse usikkerhetsmomentene brukes gjerne til å skape tvil om nødvendigheten av å gjennomføre tiltak raskt, og mange vil ”vente og se”. Mange setter sin lit til teknologiske løsninger, og håper at de i framtida vil løse problemene.¹⁶⁷

5.2 Problemer knyttet til gjennomføring av klimapolitikken

I tillegg til grunnlagsproblemer på klimaområdet, er gjennomføringen av klimapolitikken mangelfull. I denne delen omtales problemer knyttet til organiseringen av offentlige beslutningsprosesser, både på sektornivå og på et overordna, koordinerende nivå, og til slutt problemer knyttet til manglende langsiktighet og dårlige analyseverktøy.

¹⁶⁶ Gundersen 2012

¹⁶⁷ Se for eksempel Astrup 2012

5.2.1 Mangelfull ivaretagelse av sektoransvaret

Sektoransvaret i miljøpolitikken innebærer at alle aktører i samfunnet, både offentlige og private, har et selvstendig ansvar for å legge miljøhensyn til grunn for sine aktiviteter og å medvirke til at de overordna målene nås.¹⁶⁸ Måloppnåelse på klimafeltet avhenger av at det gjennomføres kutt innenfor hver sektor. I praksis blir imidlertid ikke hensynet til utslippsreduksjon prioritert i sektorene.¹⁶⁹ Mange mål som kan bidra til reduserte utslipp av klimagasser, og som sektordepartementene har ansvar for, blir ikke nådd.¹⁷⁰

Målkonflikter er en del av forklaringen på problemene knyttet til sektoransvaret. Klimahensyn går på tvers av sektorer og samfunns mål, og beslutninger med stor betydning for utslippsutviklingen tas av aktører uten klimamål som primært eller prioritert mandat. For de fleste store beslutninger med irreversible effekter på klimagassutslipp, er ikke utslippsreduksjoner et primærmål.¹⁷¹ I praksis blir dermed klimahensyn en motivasjon for små justeringer framfor store omlegginger. Det er illustrerende at Olje- og energidepartementet, da de ble konfrontert med at oljeselskapers vurderinger og behov så ut til å tillegges for stor vekt sammenlignet med overordna miljøhensyn i utbyggings- og driftsplaner i petroleumssektoren, svarte at deres hovedoppgave er å tilrettelegge for helhetlig petroleumpolitikk basert på effektiv ressursutnyttelse.¹⁷²

Utslippsreduksjoner koster ofte mye og er gjerne vanskelige å gjennomføre. De fleste departement vil, ut fra sitt snevre sektorperspektiv, ofte konkludere med at utslippsreducerende tiltak innen deres sektor er for kostbart eller for komplekst sammenliknet med hvor mye

¹⁶⁸ Prop. 1 S (2012–2013) Miljøverndepartementet kapittel 9

¹⁶⁹ Se blant annet Riksrevisjonen 2010 og Econ Pöyry 2010

¹⁷⁰ Riksrevisjonen 2010 s. 183-185

¹⁷¹ Econ Pöyry 2010 s. 34

¹⁷² Riksrevisjonen 2010 s. 14-15

det monner.¹⁷³ I tillegg kan sektorovergripende virkemidler fungere som unnskyldning for sektormyndighetene for ikke å ta i bruk aktuelle virkemidler innenfor egen sektor.¹⁷⁴ Sektormyndighetene fattet en rekke beslutninger som i seg selv har begrenset klimaeffekt, men som i sum kan ha betydelig innvirkning på klimagassutslippene. I dagens system finnes det ikke mekanismer som sikrer at klimahensyn vektlegges i disse tilfellene. Klimahensyn er i beste fall underordnet, og i en del sektorer ikke prissatt, eller ikke vurdert i det hele tatt.¹⁷⁵

Sektordepartementenes styringssignaler til underliggende etater har dessuten vært mangelfulle. Sektordepartementene har i liten eller ingen grad operasjonalisert klimamålsettingene gjennom arbeidsmål og konkretisering av virkemiddelbruk i egen sektor.¹⁷⁶

Klimahensyn utgjør ingen absolutt begrensning i forvaltningens beslutningsprosesser. Econ Pöry har påpekt at det er et misforhold mellom på den ene siden ambisiøse og forpliktende klimamål og på den andre den plassen klimamål har i faktiske offentlige beslutningsprosesser. De mener det er nødvendig å avklare hvorvidt utslippsreduksjon er en målsetting på linje med andre samfunns mål, som sysselsetting, likestilling eller fordeling, eller om klima bør utgjøre en absolutt begrensning eller retning over andre mål.¹⁷⁷

5.2.2 Mangelfull koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer

Klimapolitikken omfatter et mangfold av mulige tiltak og virkemidler og gjennomføres av en rekke ulike aktører på ulike nivå og innenfor ulike sektorer. Ofte har forskjellige departement og forvaltningsnivåer ansvar for ulike sider av en løsning. Det er fastsatt overordnede og langsiktige målsettinger, men hva som forventes av de ulike aktørene til enhver tid, er

¹⁷³ Advokatfirmaet Hjort 2010 s. 17

¹⁷⁴ Riksrevisjonen 2010 s. 174

¹⁷⁵ Econ Pöry 2010 s. 34

¹⁷⁶ Riksrevisjonen 2010 s. 12

¹⁷⁷ Econ Pöry 2010 s. 34

ikke alltid klart. Beslutningsprosessen er fragmentarisk, og det er ikke lagt opp til helhetlige klimaløsninger på tvers av administrative skillelinjer. Ifølge Riksrevisjonen er det behov for tydeligere ansvarsdeling, bedre koordinering og bedre systemer for mål- og resultatoppfølging på klimaområdet.¹⁷⁸

Miljøverndepartementet har ansvar for samordning i klimaarbeidet. De utformer mål og strategier og koordinerer norsk klimapolitikk. Departementet er pådriver overfor ulike sektormyndigheter på nasjonalt nivå, og har en samordningsrolle overfor andre sektorer.¹⁷⁹ Departementets rolle som koordinator og pådriver fungerer imidlertid ikke tilfredsstillende, og det er behov for en sterkere samordnende enhet enn Miljøverndepartementet slik det fungerer i dag.

Ifølge Riksrevisjonen møter Miljøverndepartementet store utfordringer i pådriverarbeidet i form av sterke sektorinteresser og faglig uenighet mellom departementene.¹⁸⁰ Mange departementer er mer opptatt å ivareta sektorinteresser enn å redusere klimagassutslipp. Det er for eksempel talende at Olje- og energidepartementets siste stortingsmelding om petroleumspolitikken heter *Ei næring for framtida*, og legger opp til en utvinningstakt som vil øke klimagassutslippene fra norsk sokkel.¹⁸¹ Flere departementer mener at sektorovergripende arbeid på klimaområdet er tilstrekkelig, og at det ikke er behov for sektorspesifikke virkemidler eller tiltaksanalyser og framskrivninger på sektornivå.¹⁸²

Det er i dag uklart hvilket ansvar de ulike departementene har for at målsettinger nås, og for at virkemidler tas i bruk for å redusere utslipp av klimagasser. For eksempel har det

¹⁷⁸ Riksrevisjonen 2010 s. 31

¹⁷⁹ Prop. 1 (2012-2013) Miljøverndepartementet s. 149

¹⁸⁰ Riksrevisjonen 2010 s. 21

¹⁸¹ Meld. St. 28 (2010-2011)

¹⁸² Riksrevisjonen 2010 s. 21

vært uklart hvilket eller hvilke departementer som har sektoransvar for industrien. Nærings- og handelsdepartementet uttalte i 2010 at de ikke anser seg som et sektordepartement og viste til Miljøverndepartementets og Finansdepartementets virkemidler som kan anvendes overfor industrien.¹⁸³ Riksrevisjonen har bemerket at uklare roller og uklar ansvarsfordeling på klimafeltet innebærer en risiko for at mål ikke blir fulgt opp, og at det ikke tas i bruk tilstrekkelige virkemidler.¹⁸⁴

Siden mange ulike aktører er involvert i klimaarbeidet, er det et behov for klarere styrings signaler fra Miljøverndepartementene til øvrige departement. Etter at det ble satt sektorvise klimamål har det vært ulikt syn på om det er sektordepartementene, eller regjeringen i fellesskap, som har ansvar for at sektormålet nås.¹⁸⁵ Samhandlingen og kommunikasjonen mellom departementene er dessuten mangelfull. I Riksrevisjonens undersøkelse kom det for eksempel fram at Olje- og energidepartementet var ukjent med mange av tallene og vurderingene i tiltaksanalysene på klimaområdet fra daværende SFT.¹⁸⁶

Usikkerhetene knyttet til utslippsutviklingen og mange av virkemidlene representerer også en utfordring for Miljøverndepartementets koordineringsarbeid. For eksempel er kvotesystemets bidrag til utslippskutt og CO₂-avgiftens effekt vanskelig å beregne og i liten grad vurdert.¹⁸⁷ Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om Miljøverndepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon til å kunne vurdere måloppnåelsen fortløpende, og dermed sørger for en god resultatoppfølging gjennom pådriverrollen overfor andre departementer.

¹⁸³ Ibid. s. 17

¹⁸⁴ Ibid. s. 174

¹⁸⁵ Ibid. s. 169

¹⁸⁶ Ibid. s. 22

¹⁸⁷ Ibid.

Det er i dag ikke gode nok ordninger for å foreta overordna politiske prioriteringer på klimafeltet. Utslippsreduksjon kan komme i konflikt med andre hensyn og målsettinger, og slike målkonflikter må ifølge Miljøverndepartementet løses ved politiske avveininger.¹⁸⁸ Det finnes imidlertid ikke tilfredsstillende mekanismer for diskusjon og prioriteringer på et mer overordna, politisk nivå. En stor del av ansvaret for gjennomføring av klimapolitikken er lagt til fagdepartementer, hvor klimahensyn avveies mot samfunnskostnad og sektorinteresser i det enkelte tilfellet.

Miljøverndepartementets samordningsrolle i klimasammenheng skiller seg vesentlig fra Finansdepartementets overordna kontroll med den offentlige pengebruken. Budsjettspørsmål, med en definert pott hvor de ulike aktørene må forhandle om sin del av totalen, er vesensforskjellige fra diskusjoner om utslippsreduksjoner, hvor det langt på vei de ulike fagdepartementene selv som vurderer hvor stor vekt klimahensyn skal ha sammenlignet med andre hensyn. At Miljøverndepartementet ikke fungerer som et over-departement i klimasammenheng vanskeliggjør en seriøs, langsiktig klimapolitikk.

5.2.3 Langsiktighet ikke tilstrekkelig vektlagt

Omlegging til et lavutslippssamfunn forutsetter endringer på en rekke ulike felt, og det vil ofte ta tid før resultatene manifesterer seg i faktiske utslippsreduksjoner. Mange av dagens beslutninger legger rammer for hvor store utslippene vil være i tiårene framover. Ikke minst gjelder det beslutninger om utviklingen av infrastruktur og arealbruk, og om petroleumssektorens framtid. Langsiktig planlegging er dermed en forutsetning for å kunne nå klimamålene.

I praksis er det imidlertid andre hensyn som vektlegges når beslutninger med langsiktige klimaeffekter tas. Klimamålene som er satt gjelder for flere år fram i tid, og er ikke brutt ned i forpliktende utslippstak for kortere perioder. Klimamålene svever over de politiske

¹⁸⁸ Ibid. s. 21

realitetene, og klimahensyn taper i konkurranse med andre hensyn som framstår som mer presserende. Beslutningstakerne skyver dermed klimaproblemet foran seg. Utsettelsene innebærer at det blir vanskeligere, og dyrere, å gjennomføre de planlagte utslippsreduksjonene.

En side av problemet er knyttet til beregningen av kostnader ved framtidige klimagassutslipp. Usikkerheten om framtidig karbonpris er stor så lenge det ikke foreligger noen forpliktende internasjonal klimaavtale, og inntil en eventuell avtale foreligger, vil ikke de reelle kostnadene nødvendigvis være en del av beslutningsgrunnlaget i offentlige beslutningsprosesser. Beslutningstakerne vil derfor lett undervurdere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved framtidige klimagassutslipp.¹⁸⁹

I mange tilfeller er ikke kostnadene ved klimagassutslipp vurdert i det hele tatt når offentlige beslutninger tas. Når kvotepris inngår i analysen, kan det stilles spørsmål ved om tiltakets faktiske klimaeffekter er fullt ut verdsatt.¹⁹⁰ Dagens avgiftsnivå og kvotepris legger rammer for hva som anses som kostnadseffektive tiltak, og vurderingene tar ikke høyde for en forventet økt karbonpris. Det tas utgangspunkt i en karbonpris som er langt lavere enn det den vil være i framtida dersom togradersmålet skal nås.¹⁹¹

De reelle kostnadene ved framtidige klimagassutslipp reflekteres altså ikke i dagens samfunnsøkonomiske analyser. Beslutninger som gjelder fremtiden tas på dagens premisser, og parametrene som ligger til grunn for dagens beslutninger er definert av dagens virkelighet. Resultatet er at klimavennlige løsninger med høye investeringskostnader taper mot tilsynelatende billigere alternativer som innebærer større utslipp.

¹⁸⁹ Econ Pöyry 2010 s. 30

¹⁹⁰ Econ Pöyry 2010 s. 2

¹⁹¹ Riksrevisjonen 2010 s. 13

6 Forslag til endringer i regelverket

I dette kapitlet skisseres forslag til endringer i regelverket som bidrar til at det faktisk gjennomføres utslippsreduksjoner i større utstrekning. De tidligere omtalte grunnlagsproblemer på klimafeltet er gjennomgående vanskeligere å påvirke gjennom regulering enn manglene knyttet til gjennomføringen av målsettingene. Endringsforslagene vil derfor først og fremst være knyttet til sistnevnte.

Forslagene som presenteres har preg av å være skisser til løsninger. De beskriver reglens innhold og antyder hvordan reglene kan se ut, men gir ikke ferdige forslag til bestemmelsenes utforming og plassering. Det vil kreve omfattende utredning som faller utenfor denne oppgavens rammer.

6.1 Klimahensyn i offentlige beslutningsprosesser

Offentlige myndigheters beslutninger i dag har stor betydning for hva det er mulig å gjøre av klimatiltak i framtida. Staten og kommunene er utbyggere av bygninger, konstruksjoner og anlegg som veier, el-anlegg og skoler, som gjerne har lang levetid. Offentlige myndigheter er også ansvarlige for arealplanlegging, og har dermed stor innvirkning på lokalisering av boliger og arbeidsplasser og infrastruktur. Beslutningene gir de fysiske rammebetingelsene for klimatiltak i tiårene framover. Det er derfor viktig å sikre at beslutningstakere er klar over avgjørelsens innvirkning på framtidige utslipp og hvordan beslutningen forholder seg til klimapolitiske målsettinger.

Framtidig reduksjon av klimagasser krever at langsiktighet vektlegges i beslutninger og planlegging. Bedre måloppnåelse på klimaområdet forutsetter at integrasjonsprinsippet realiseres i større utstrekning enn i dag: Klimahensyn må ivaretas ved utformingen og gjennomføringen av politikken på alle samfunnsområder og i alle sektorer som forårsaker klimagassutslipp. Forvaltningen må organiseres slik at vedtak og tiltak innenfor ulike sektorer og på ulike nivå ses i sammenheng og samordnes. Summen av mange enkelttiltak kan ha store konsekvenser for de norske utslippene av klimagasser, og sektormyndigheter på

alle nivå må kartlegge klimakonsekvenser og legge stor vekt på klimahensyn i politikk og regulering.

Hvordan langsiktige og helhetlige perspektiver kan integreres i beslutninger med klimaeffekt er dyptgripende problemstillinger, og ifølge Klif gjenstår en del arbeid før vi er i mål.¹⁹² Det er derfor grunn til å se nærmere på mulighetene for å ta i bruk ytterligere virkemidler for å sikre at konsekvenser for framtidige klimagassutslipp kartlegges i de viktigste beslutningsprosessene og at beslutningstakerne ikke undervurderer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved framtidige klimagassutslipp.

6.1.1 Plikt til å synliggjøre hvordan klimahensyn er utredet og vektlagt

Det er nødvendig å innføre bestemmelser om at klimahensyn er pliktige hensyn i alle relevante offentlige beslutningsprosesser. En måte å gjøre det på er å pålegge offentlige beslutningstakere å synliggjøre hvordan klimahensyn er vurdert og vektlagt. Her kan naturmangfoldsloven § 7 tjene som modell.

Bestemmelsen henviser til miljørettslige prinsipper som skal ligge til grunn som retningslinjer i offentlige beslutninger som berører naturmangfold. Bestemmelsen slår fast at vurderingen som er foretatt, skal framgå av beslutningen. En tilsvarende plikt til å synliggjøre hvordan klimahensyn er utredet og vurdert vil bidra til å bevisstgjøre beslutningstakere og allmennheten om de langsiktige klimakonsekvensene av ulike investeringer og beslutninger. Dette vil også legge til rette for at klimahensyn blir tillagt vekt i beslutningsprosessene.¹⁹³

¹⁹² Klif I 2011

¹⁹³ Forslag presentert i Klif I 2011

6.1.2 Styrke kravet om å beskrive alternative løsninger

Et annet tiltak for å tilrettelegge for at klimahensyn ivaretas i offentlige beslutningsprosesser, er å styrke kravet om utredning av klimavennlige alternativer. Ansvar for å utrede legges til tiltakshaver – enten det offentlige selv eller private aktører. Tiltakshaver kan for eksempel pålegges å presentere minst ett alternativ som kan støtte opp under overgangen til et lavutslippssamfunn før større beslutninger fattes og investeringer gjøres.¹⁹⁴

6.1.3 Samfunnsøkonomiske analyseverktøy som speiler utslippskostnader

Utslipp av klimagasser påfører verdenssamfunnet kostnader som i utgangspunktet ikke er synlig i utslipperens budsjetter. En måte å få aktørene til å ta hensyn til de negative eksterne kostnadene de påfører andre, er å innføre en pris på utslipp som tilsvarer denne kostnaden.¹⁹⁵ Samfunnsøkonomiske analyseverktøy må sikre at konsekvenser for framtidige klimagassutslipp kartlegges i de viktigste beslutningsprosessene og at beslutningstakerne ikke undervurderer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved fremtidige klimagassutslipp.

Nyttekostnadsanalyser kan brukes til dette formålet ved store offentlige beslutninger. I nyttekostnadsanalysene blir alle de samfunnsøkonomiske kostnadene og gevinstene av et prosjekt systematisk gjennomgått. Dette sikrer at også de eksterne kostnadene, altså de ingen må betale for i et marked, blir regnet med når man undersøker om et prosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt.¹⁹⁶

I tillegg må det angis høyere priser på klimagassutslipp i veiledere for samfunnsøkonomiske analyser. Verdsettingen må speile politiske mål, og det må derfor innføres krav om bruk av karbonprisbaner forenlig med togradersmålet. Dersom togradersmålet skal nås, må kar-

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ NOU 2012:16 s. 120

¹⁹⁶ Forslag presentert i Klif I 2011

bonprisen ligge betydelig høyere enn i dag. Karbonprisbaner som er forenlige med togradersmålet kan bidra til å synliggjøre hvordan de langsiktige klimamålene vil påvirke lønnsomheten i prosjektene.¹⁹⁷

Forslaget i NOU 2012: 16 om at prisen for klimagassutslipp baseres på forventninger om den internasjonale kvoteprisen, er altså ikke tilstrekkelig. Veilederne må inneholde reelle kostnader ved å nå etablerte klimamål, med antatt utvikling over tid, såkalte skyggepriser, og ikke bare markedspris for CO2 når markedet gjenspeiler fraværet av en global klimaavtale med de klimamål Norge selv har forpliktet seg til.

I tillegg kan det være grunn til å se nærmere på hvilke andre parametre som benyttes i beslutninger med store klimaeffekter. Gjeldende verktøy bør utfylles med analyser som i større grad fanger opp langsiktighet og dynamikk.

6.2 Bedre oppfølgingsregime

For at Norge skal nå klimamålene, trengs gode systemer for mål- og resultatstyring, som er det grunnleggende styringsprinsippet mellom alle nivåer i staten. I dag har regjeringen og Stortinget et overordna ansvar for å sikre at dagens politikk harmonerer med de langsiktige klimamålene. Erfaringene viser imidlertid at politikken ofte har gått på tvers av langsiktige målsettinger. Det er illustrerende at Stortinget, som ledd i oppfølgingen av Brundtlandkommisjonens rapport *Vår felles framtid*, i 1989 fastsatte et nasjonalt mål om å stabilisere utslippene av klimagassen CO2 innen år 2000, men forlot målet seks år senere.¹⁹⁸

For å sikre at den sittende regjeringen tar stilling til hvilke konsekvenser klimamålene bør få for politikken på kortere sikt, kan det være lurt å etablere et regime der langsiktige klimamål brytes opp i tallfestede utslippsmål for kortere perioder. Det kan og være hen-

¹⁹⁷ Econ Pöyry 2010

¹⁹⁸ Referert i Klif I 2011

siktsmessig å involvere Stortinget i beslutningsprosessen og rapportere til dem om måloppnåelse på klimafeltet. Det bør også vurderes mekanismer som gir klimahensyn større gjennomslag, på bekostning av andre hensyn og samfunns mål. Det er nødvendig å innføre tiltak og mekanismer som innebærer at diskusjonen flyttes fra *om* vi skal gjennomføre kutt, til *hvordan* vi gjør det.

6.2.1 Styrka rapporteringsordninger

God rapportering er en forutsetning for mål- og resultatstyring. Regjeringen redegjør hvert år for sin oppfølging av klimamålene i forbindelse med fremleggelsen av forslag til statsbudsjett, og disse årlige budsjettprosessene er viktige verktøy i klimaarbeidet. Forslaget til statsbudsjettet inneholder imidlertid ingen fullstendig gjennomgang og evaluering av klimapolitikken.¹⁹⁹

Regjeringen har slått fast de vil etablere et bedre oppfølgingsregime for sektorvis og nasjonale mål for utslippsreduksjoner, herunder fastsette kontrollstasjoner og videreutvikling av nasjonal virkemiddelbruk på klimaområdet hvert femte år fram mot 2020.²⁰⁰ Kontrollstasjonene er ikke gjennomført ennå.

Det er nødvendig med et mer helhetlig system for å dokumentere og vurdere måloppnåelsen på klimaområdet. Regelmessig resultatmåling og vurdering vil gi de politiske beslutningstakerne et solid styringsverktøy. Resultatene må drøftes, vurderes og brukes til å ta beslutninger om tiltak og virkemidler som kan sikre måloppnåelse.²⁰¹

Som del av et oppfølgingsregime bør det innføres krav om at regjeringen regelmessig rapporterer til Stortinget om utsiktene til å nå klimamålene. Å involvere Stortinget vil bidra til

¹⁹⁹ Klif I 2011

²⁰⁰ Prop. 1 (2011-2012) Miljøverndepartementet s. 284-285

²⁰¹ Klif I 2011

sterkere ansvarliggjøring av de sentrale politiske aktørene. Rapporteringen kan presentere utslippsutviklingen i Norge, gjennomgå og analysere effekten av iverksatte tiltak og virkemidler, beskrive forventet utslippsutvikling og vurdere mulige virkemidler og tiltak fremover for å redusere utslippene.

Som et minimum bør det etableres en ordning hvor Klif jevnlig gir slik overordnet rapportering til regjeringen ved Miljøverndepartementet.

6.2.2 Klimalov

Et tiltak for å oppnå bedre samsvar mellom målsettinger og praksis, kan være å formalisere mål- og resultatstyringssystemet på klimaområdet i en egen klimalov. Storbritannia vedtok en klimalov i 2009, som første land i verden. Flere aktører, ikke minst WWF, har tatt til orde for at Norge bør innføre en tilsvarende lov med mange av de samme elementene.²⁰² Også Klif har uttalt at det kan være et alternativ å nedfelle regler om et oppfølgingsregime i en klimalov etter britisk modell.²⁰³ Våren 2012 vedtok et bredt stortingsflertall at regjeringen skal utrede hensiktsmessigheten av en klimalov.²⁰⁴

En klimalov er ment å lede til en sektorovergripende og langsiktig omlegging av politikken i tråd med klimapolitiske målsetninger. Klimalovgivning vil bidra til at alle sektorer og forvaltningsnivåer må forholde seg til klimamålsettingene og vektlegge klimahensyn i større grad enn tilfellet er i dag. Det finnes foreløpig få eksempler på nasjonale klimalover, og det er neppe fullstendig enighet om hva som er nødvendige bestanddeler i en klimalov. Sentrale elementer vil imidlertid være lovfesting av langsiktige og kortsiktige målsettinger for utslippsreduksjoner, prosedyrer for målfastsettelse og ansvarsdeling og krav om jevnlig rapportering.

²⁰² WWF 2010

²⁰³ Klif I 2011

²⁰⁴ Innst. 390 S (2011-2012) s. 26

En klimalov vil innebære at klimamål konkretiseres og lovfestes. I tillegg til langsiktige målsettinger for utslippskutt, brytes målsettingene ned i mer kortsiktige utslippsmål eller såkalte karbonbudsjetter, som setter tak på den totale mengden klimagasser sluppet ut i en bestemt periode. Lovgivningen vil bidra til større klarhet om hvor store utslippene skal være, og hvem som skal kutte, både på kort og lang sikt. Klimalovgivning vil kunne ansvarliggjøre viktige aktører og legge til rette for langsiktighet og helhet i klimapolitikken.

Klimalovgivning må også angi prosedyrer for fastsettelse av utslippsmål, og ansvarsfordeling for måloppnåelse. For å sikre at myndighetenes avgjørelser og handlinger er i tråd med klimavitenskapelige anbefalinger, kan klimaeksperter gis en sentral rolle. I Storbritannia fremmer klimaministeren forslag om å fastsette og endre mål. Forslaget må ta utgangspunkt i anbefalinger fra klimaendringskomiteen (The Committee on Climate Change, CCC), bestående av ni anerkjente vitenskapsmenn med særskilt klimakompetanse. Eventuelle avvik fra komiteens anbefalinger må begrunnes. Vedtaket skal godkjennes av Parlamentet.²⁰⁵

Klimalovgivningen må også inneholde krav om jevnlig rapportering til de folkevalgte om regjeringens måloppnåelse på feltet. Klimaeksperter kan benyttes også i denne sammenheng. I den britiske klimaloven er klimaendringskomiteen gitt ansvar for å avlegge årlige rapporter til Parlamentet, med vurderinger av utsikt til å oppnå karbonbudsjetter og 2050-mål, videre framdrift som er nødvendig for å nå budsjettmålene og sannsynligheten for at de nås. I tillegg skal komiteen, to år etter utløpet av hver budsjettperiode, gi en vurdering av årsakene til at målene ble nådd eller ikke nådd, og av innsatsen for å gjennomføre nasjonale tiltak. Energi- og klimaministeren er pålagt å framlegge rapporter for Parlamentet med forslag til hva som kan gjøres for å overholde karbonbudsjettene.²⁰⁶

²⁰⁵ Systemet er beskrevet i WWF 2011

²⁰⁶ WWF 2011

Klimalovgivning innebærer at mål om utslippskutt blir rettslig bindende. I Storbritannia er en minister med et overordna klimaansvar tillagt det juridiske ansvaret for måloppnåelse av kortsiktige og langsiktige mål.

En klimalov vil legge grunnlaget for mer langsiktighet og sterkere forpliktelser i den nasjonale klimapolitikken. Lovgivning vil gjøre utslippsmålene juridisk bindende, og gjøre langsiktig planlegging forbi 2020 og helt fram mot 2050 enklere for både politikere, forvaltning og næringsliv. Ved hjelp av overordna karbonbudsjetter og presise sektormål kan en klimalov være et viktig bidrag til at nødvendige utslippskutt gjennomføres i dag og i mange tiår framover.

Lovfesting av et resultatoppfølgingssystem gir en sterk forankring hos politiske beslutningstakere og hos offentligheten. Det sender et sterkt signal om at staten er fast bestemt på å nå klimamålene som er satt. Hvis systemet for mål- og resultatstyring er lovfestet, skal det også mer til for å endre det.

6.2.3 Handlingsregel for klima

Et alternativ til å innføre en egen lov om hvordan utslippsmålene skal lede til praktisk politikk, er å vedta en veiledende norm for hvor mye utslippene skal ned hvert år. Noen aktører har ment at dette er et mer naturlig virkemiddel enn en lov når hensikten primært er å fastsette krav til den til enhver tid sittende regjeringen om å følge opp mål fastsatt av Stortinget.

Energi Norge har tatt til orde for å vedta en slik handlingsregel, og foreslår tallfestede årlige reduksjoner (1 millioner tonn CO₂-ekvivalenter) og maksgrense for utslipp i 2050 (13 millioner tonn). De viser til at karbonprisen i 2050 vil gjøre også tunge norske tiltak lønnsomme. Energi Norge mener at en klimahandlingsregel gir et godt utgangspunkt for en overordna strategi som ivaretar og balanserer ulike samfunnshensyn. Regelen gir en gradvis utfasing av klimagassutslippene i samsvar med en global bane for utslippskutt i tråd

med togradersmålet, uavhengig av svingninger i politiske, økonomiske og teknologiske forhold på kort sikt.²⁰⁷

Også Klif har uttalt seg positiv til å innføre en handlingsregel for klimagassutslipp. De mener at en slik regel kan ta utgangspunkt i målet om nasjonale utslippsreduksjoner i 2020 og gi anvisning på hvor mye utslippene må reduseres hvert år for å nå dette målet. Alternativt kan handlingsregelen ta utgangspunkt i både 2020-målet og målet om karbonnøytralitet enten i 2030 eller i 2050. Klif mener at en eventuell formalisering av en handlingsregel bør skje som en retningslinje for regjeringen som definerer et normalutfall.²⁰⁸

En handlingsregel trenger ifølge Klif ikke å være rettslig bindende. Det viktigste er at den er politisk forpliktende. Regelen vil, på samme måte som handlingsregelen for bruk av oljepenger, kunne redusere risikoen for at de politiske beslutningstakerne unnlater å foreta umiddelbart ubekvemme, men på lang sikt nødvendige prioriteringer.²⁰⁹

Energi Norge påpeker at en viktig forskjell fra handlingsregelen for bruk av oljepenger, som er forankret i en flat utviklingsbane for avkastning, er at en handlingsregel for klima tar utgangspunkt i en definert bane for klimagassutslipp som synker fra dagens nivå til maksimalt to tonn per innbygger innen 2050. Dersom land i Sør skal oppleve vekst i denne perioden, vil nivået måtte bli enda lavere i Norge og andre industriland. Rundt totonnsbanen kan de årlige utslippene variere. Høyere utslipp enn togradersbanen i en periode må imidlertid motsvares av tilsvarende lavere utslipp i etterfølgende perioder, slik at de totale utslippene fram mot 2050 er i tråd med togradersmålet. Energi Norge mener at en handlingsregel for klima vil gi forutsigbarhet for bedrifter, privatpersoner og myndigheter om

²⁰⁷ Energi Norge 2011

²⁰⁸ Klif I 2011

²⁰⁹ Ibid.

verdien av utslippsreducerende tiltak, og på den måten bidra til en mer effektiv gjennomføring av utslippskutt i Norge.²¹⁰

6.3 Forslag til grunnlovsendring

Menneskerettighetsutvalget har foreslått å endre Grunnloven § 110b og tydeliggjøre myndighetenes plikt til å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet. Dette forslaget bør vedtas.

I tillegg bør bestemmelsen endres slik at det framkommer klart at myndighetenes forpliktelse ikke bare gjelder hvordan naturressursene skal disponeres. Myndighetene har ansvar for å ta vare på miljøet også på andre måter, herunder å sørge for utslippsreduksjoner som er nødvendige for å bevare et sunt miljø og en mangfoldig natur. Det kan være hensiktsmessig å løfte fram dette aspektet, og synliggjøre at for å ta vare på miljøet og unngå farlige klimaendringer, kan det være nødvendig med samfunnsomlegging. Grunnlovsbestemmelsen bør derfor inneholde en formulering som tydeliggjør at myndighetenes forpliktelse også gjelder hvordan samfunnets ressurser brukes. For eksempel kan følgende tillegg inntas (uthevet):

Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævine og Mangfold bevares. **Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Samfunnets og Naturens Ressourcer [skulle] disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretagger denne Ret ogsaa for Efterslægten.**²¹¹

²¹⁰ Energi Norge 2011 s. 4

²¹¹ Forslag presentert i Advokatfirmaet Hjort 2010

7 Oppsummering og avsluttende bemerkninger

Norges forpliktelser etter FNs klimakonvensjon og EUs klimaregelverk setter rammene for norske utslippsmål. Stortinget har vedtatt å kutte nasjonale klimagassutslipp med 30 prosent sammenlignet med 1990-nivå innen 2020. Norge skal også være karbonnøytralt innen 2050, eller innen 2030 hvis det kommer på plass en forpliktende internasjonal klimaavtale.

Norges overordna forpliktelser og målsettinger er mer utvikla enn det nasjonale regelverket som skal sikre gjennomføring av politikken. Det finnes enkelte sektorovergripende lover som regulerer norske klimagassutslipp. Klimakvoteloven har utslippsreduksjon som sitt primære formål, men på grunn av lave kvotepriser har ikke systemet fått den ønskede effekten. Forurensningsloven og plan- og bygningsloven åpner for å vektlegge klimahensyn, men i praksis prioriteres andre hensyn og formål foran utslippsreduksjoner. Heller ikke grunnlovsbestemmelsen om miljø har hatt særlig innvirkning på å redusere klimagassutslipp. Det eksisterende sektorovergripende regelverket, slik det praktiseres i dag, har begrenset effekt på utslippene av klimagasser i Norge.

Norge har så langt ikke klart å redusere nasjonale klimagassutslipp, og det er en stor risiko for at målsettingene om nasjonale utslippsreduksjoner ikke nås. Ytterligere utsettelse vil gjøre det vanskeligere og dyrere, og snart ikke mulig, å gjennomføre de nødvendige utslippsreduksjonene. Med mindre arbeidet for utslippsreduksjoner intensiveres kraftig i nær framtid, vil målene om nasjonale utslippskutt ikke nås.

Vanskelighetene med å gjennomføre nødvendige utslippsreduksjoner er for det første knyttet til en del særegne grunnlagsproblemer på klimaområdet, som at det er stor geografisk og tidsmessig avstand til konsekvensene av dagens utslipp. Det er også problemer knyttet til gjennomføringen og operasjonaliseringen av klimamålsettingene. Forvaltningen bruker de eksisterende hjemlene for utslippskutt i nokså begrenset grad. Beslutninger med stor klimaeffekt tas ofte av myndigheter som primært har andre ansvarsområder, og klimahensyn blir ikke alltid vurdert, langt mindre prioritert i forvaltningens planlegging og beslutningspro-

sesser. Sektormyndighetene tar ikke ansvar for at det gjennomføres tilstrekkelige kutt på deres felt, og det finnes ikke en sterk nok koordinerende enhet som sørger for håndheving av klimapolitikken. Det mangler en helhetlig tilnærming til klimautfordringen, og de samfunnsøkonomiske analysene på feltet er ofte nokså nærsynte. Norske myndigheter skyver på utfordringen med å redusere nasjonale utslipp.

Regulering kan gi et større bidrag til måloppnåelse på klimafeltet enn det som er tilfellet i dag. Forbedra regelverk vil kunne avhjelpe en del av problemene på området og påvirke beslutningstakere til å vurdere og prioritere klimahensyn i større utstrekning. Det bør innføres regler som sørger for at klimahensyn utredes og vektlegges i offentlige beslutningsprosesser. Det bør også etableres bedre ordninger for oppfølging av den vedtatte klimapolitikken, som tvinger forvaltning og lovgivere å forholde seg til klimamålsettingene også på kort sikt. En klimalov kan være en slik løsning.

Å tilstrebe overensstemmelse med samfunnets overordna verdier og forståelsesmåter er et legitimt hensyn for rettsvitenskap og rettsanvendelse. Jan Fridthjof Bernt påpeker at det juridiske kommunikative rom er ikke et lukka system, men en del av det allmenne politiske og moralske rom. Jussen er et delsystem i et større totalsystem hvor verdiene ikke er gitt en gang for alle. Når samfunnets verdier forandres, gir det en ny eller forskjøvet verdimesig referanseramme for jussen. Samfunnets verdier får dermed betydning også for rettsanvendelsen.²¹²

Bernt snakker om at verdier positiviseres i flere stadier. Bredere samfunnsmessige verdier kan utvikles til overordna rettslige verdier, og videre til positiverte verdier som er gjort til en uttalt del av rettssystemet gjennom lovgivningen. Verdiene kan ha gjennomslagskraft ved rettsanvendelsen også i andre sammenhenger, hvor de aktuelle bestemmelsene ikke kommer til anvendelse. Resonnementet er at det er presumsjon for at de verdiene som lov-

²¹² Bernt 1995 s. 21

giver har satt sitt stempel på i en sammenheng, også må være relevante rettskildefaktorer ved rettsanvendelsen i andre beslektet sammenhenger.²¹³

Bernt har identifisert tre paradigmeskifter i norsk rett: Gjennombruddet av borgerlige frihetsidealer på attenhundretallet, sammenbruddet av dogmatisk økonomisk liberalisme på begynnelsen av 1900-tallet, og introduksjonen av et velferdsstatlig rettssikkerhetsideal etter andre verdenskrig. I tillegg til disse grunnleggende verdiskiftene som har hatt bred, generell betydning, har det vært en rekke verdiforskyvninger og verdimessige nyskapninger av mer sektormessig eller saklig avgrensa karakter. Bernt nevner likestilling og miljø som de viktigste.²¹⁴

Klimahensyn har i dag status som en overordnet rettslig verdi.²¹⁵ Den er også positivt et stykke på vei, men i første rekke som *adgang til* å legge vekt på klimahensyn. Som denne oppgaven viser, er ikke målsettingene og verdiene godt nok ivaretatt i det eksisterende regelverket. Politikere har foretatt verdivalg som de ikke tar konsekvensene av i regulering og praktisk gjennomføring.

For at de overordna målsettingene skal nås, er det behov for større utslippskutt i alle sektorer og på alle nivå. Det er nødvendig med et grunnleggende verdiskifte som innebærer at klimahensyn får gjennomslag foran andre konkurrerende hensyn. Det er altså tid for det fjerde paradigmeskiftet i norsk rett.

²¹³ Bernt 1995 s. 29-31

²¹⁴ Bernt 1995 s. 29-31

²¹⁵ Jf. blant annet Grunnloven § 110b og eksempelet fra stiletthældommen som ble omtalt i kapittel 1.4.2

8 Litteraturliste

8.1 Bøker, artikler, dokumenter

Aamaas, Borgar *Kuleramma avslører politikken* Klima. Norsk magasin for klimaforskning nr. 5 2012, artikkel oppdatert på nett 10.1.2013,
<http://www.cicero.uio.no/fulltext/index.aspx?id=9565> (besøkt 16.4.2013)

Advokatfirmaet Hjort *Juridisk utredning av behovet for en klimalov* I: En norsk klimalov, WWF, 2010

Andenæs, Johs *Jus og politikk. Samspill og konflikt* Lov og Rett 1990 s. 414-424

Astrup, Nicolai *Grønn vekst er mulig* Kronikk i Morgenbladet 20.12.2012,
http://morgenbladet.no/ideer/2012/gronn_vekst_er_mulig#.UW6J1b9g2jI (besøkt 17.4.2013)

Aubert, Vilhelm *Retts sosiologi* Oslo, 1961

Backer, Inge Lorange *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. Utgave, Oslo, 2012

Bernt, Jan Fridthjof *Rettsdogmatikkens metode og rettspolitikkens muligheter* Kritisk Juss 1995 s. 10-37

Boasson, Elin Lerum *Norsk miljøpolitikk og EU. EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel* I: Europautredningen. Rapport # 19. 2011

Brækhus, Hege *Rettspolitikk og rettsdogmatikk i trykderetten* Kritisk Juss 1995 s. 69-82

Bugge, Hans Christian *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet* I: Europautredningen. Rapport # 14. 2011

Bugge, Hans Christian *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. utgave, Oslo 2011

Carrington, Damian *EU carbon price crashes to record low* The Guardian 24.1.2013,
<http://www.guardian.co.uk/environment/2013/jan/24/eu-carbon-price-crash-record-low>
(besøkt 16.4.2013)

De Chazournes, Laurence Boisson *Kyoto Protocol to the United Nation Framework Convention on Climate Change. Legal Framework*. Udatert.
<http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/kpccc/kpccc.html> (besøkt 17.4.2013)

Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*

Dow, Kristin og Downing, Thomas E. *The Atlas of Climate Change: Mapping the World's Greatest Challenge* Earthscan Publications, 2011

Energi Norge *En grønn tråd. Fem strategiske prinsipper som leder oss til et bærekraftig energisystem mot 2050* Oslo, 2011

Econ Pöry *Nytte-kostnadsanalyse av høyhastighetstog* Rapport utarbeidet på oppdrag fra samferdselsdepartementet, 2008

Econ Pöry *Hvordan møte overgangen til et lavutslippssamfunn?* Rapport utarbeidet på oppdrag fra Klif, 2010

Eriksen, Christoffer *Om rettspolitik*, Kritisk Juss 2012 (38) nr. 3-4 s. 139-157

Europakommisjonen *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050* COM(2011) 112 final, 2011

Europakommisjonen *Stopping the clock of ETS and aviation emissions following last week's International Civil Aviation Organisation (ICAO) Council* MEMO/12/854, Brussel, 2012

Europakommisjonen *Green Paper. A 2030 framework for climate and energy policies* COM(2013) 169 final, 2013

Europaportalen *Revidert kvotedirektiv 2013-2020* Sist endret 1.10.2012

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2008/feb/revidert-kvotedirektiv-2013-2020.html?id=587436> (besøkt 16.4.2013)

Europaportalen II *Industriutslippsdirektivet (IED, tidl. IPPC)* Sist endret 6.12.2012

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2008/nov/industriutslippsdirektivet-ied-tidl-ippc.html?id=611703> (besøkt 19.4.2013)

EUs ministerråd *Council adopts climate-energy legislative package* Pressemelding 6.4.2009

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107136.pdf (besøkt 17.4.2013)

Fauchald, Ole Kristian *Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110b*, Tidskrift for Rettsvitenskap nr. 1-2 2007 s. 1-84

Finansdepartementet *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser* 2005

Fleischer, Carl August *Miljø- og ressursforvaltning. Grunnleggende forutsetninger* Oslo 1999

Forhandlinger i Stortinget 1992 nr. 254

Grubb, Michael *The Economics of the Kyoto Protocol* World Economics Vol. 4 No. 3 2003

Gundersen, Bjarne Riiser *Naturens pris* Morgenbladet 22.12.2012

http://morgenbladet.no/samfunn/2012/naturens_pris#.UW2aNr9g2jI (besøkt 16.4.2013)

Hope, Mat *EU emissions trading scheme saved - for now*, blogginnlegg The Carbon Brief 19.2.2012, <http://www.carbonbrief.org/blog/2013/02/eu-emissions-trading-scheme-is-saved-for-now> (besøkt 16.4.2013)

IEA *World Energy Outlook 2010. Executive Summary*. Det internasjonale energibyrået, 2010

IEA *World Energy Outlook 2011. Executive Summary*. Det internasjonale energibyrået, 2011

IEA *World Energy Outlook 2012. Executive Summary*. Det internasjonale energibyrået, 2012

Innst. S. nr. 163 (1991–1992) *Grunnlovsendringer*

Innst. S. nr. 233 (1997–98) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*

Innst. S. nr. 185 (2001–2002) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*

Innst. S. nr. 145 (2007-2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk*

Innst. 299 S (2009–2010) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken*

Innst. 390 S (2011–2012) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk*

IPCC. *Summary for Policymakers*. I: B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (red.), *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom og New York, NY, USA, 2007

Jensen, Nina *To tredels-hjertet klimamelding* Kronikk i Morgenbladet 3.5.2012

http://morgenbladet.no/ideer/2012/to_tredelshjertet_klimamelding#.UW2z3L9g2jI (besøkt 16.4.2013)

Jernbaneanverket *Metodehåndbok JD 205, Samfunnsøkonomiske analyser for jernbanen, versjon 3.0* 2011.

Klif I *Brev til Miljøverndepartementet* 18.3.2011

Klif II *Forurensningsloven* Miljøstatus i Norge, 25.5.2011

<http://www.miljostatus.no/Tema/Klima/Klimanorge/Tiltak-og-virkemidler/Forurensningsloven/> (besøkt 16.4.2013)

Klif III *Norges Kyotoforpliktelse. Statusnotat om Norges utslippsforpliktelse under Kyoto-protokollen* Notat 2813, 2011 <http://www.klif.no/publikasjoner/2813/ta2813.pdf> (besøkt 17.4.2013)

Klif *National Inventory Report 2012 – Norway*, 2012

Klif I *CO2-avgift* Miljøstatus i Norge 14.1.2013

<http://www.miljostatus.no/Tema/Klima/Klimanorge/Tiltak-og-virkemidler/CO2-avgift/> (besøkt 16.4.2013)

Klif II *Utslipp av klimagasser i Norge fra 1990-2010 – trender og drivkrefter*, 2013

Klimaforliket *Avtale om klimameldingen* 2008

Klimakur 2020 *Vurdering av framtidige kvotepriser. En rapport fra etatsgruppen Klimakur 2020*, 2009

Klimakur 2020 *Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020*, 2010

Lorentzen, Pål W. *Ny klimadagorden I: Energi og Klima*. Norsk Klimastiftelses nettmagasin, kommentar 11.3.2011, <http://energiogklima.no/kommentar-analyse/ny-klimadagsorden/> (besøkt 16.4.2013)

McGrath, Matt *EU parliament rejects plan to boost carbon trading*, BBC News 16.4.2013 <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-22167675> (besøkt 16.4.2013)

Meld. St. 28 (2010–2011) *En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten*

Meld. St. 21 (2011-2012) *Norsk klimapolitikk*

Meld. St. 1 (2012–2013) *Nasjonalbudsjettet 2013*

Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*

Miljøstatus *Utslipp av klimagasser*

<http://www.miljostatus.no/miljodata/Miljodata/?spraak=NO&dsID=ULKG1> (besøkt 17.4.2013)

Miljøverndepartementet *Norske miljømål* brosjyre, 2011

NOU 2006: 18 *Et klimavennlig Norge*

NOU 2009: 16 *Globale miljøutfordringer – norsk politikk. Hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser*

NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor*

NOU 2012: 16 *Samfunnsøkonomiske analyser*

NTB *Bunnrekord for klimakvoter I: Nationen* 28.1.2013

<http://www.nationen.no/2013/01/28/politikk/klima/klimakur/klimakvote/utslipp/7922670/> (besøkt 16.4.2013)

Olerud, Kåre *Klimakonvensjonen* Store norske leksikon 17.12.2012

<http://snl.no/Klimakonvensjonen> (besøkt 16.4.2013)

Ot.prp. nr. 13 (2004–2005) *Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)*

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaks- behandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

Ot.prp. nr. 66 (2006–2007) *Om lov om endringer i klimavoteloven m.m.*

Prop. 68 L (2011–2012) *Endringer i klimavoteloven*

Prop. 1 S (2011–2012) Miljøverndepartementet (Statsbudsjettet 2012)

Prop. 1 S (2012–2013) Finansdepartementet (Statsbudsjettet 2013)

Prop. 1 S (2012–2013) Miljøverndepartementet (Statsbudsjettet 2013)

Prop. 1 LS (2012–2013) Finansdepartementet *Skatter, avgifter og toll 2013*

Riksrevisjonen *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken*, Dokument 3:5 (2009–2010), 2010

Ross, Alf *Om ret og retfærdighet: en indførelse i den analytiske retsfilosofi*, København 1953

Sandgren, Claes *Debatt - Är rättsdogmatiken dogmatisk?* Tidsskrift for Rettsvitenskap, nr. 04-05 (2005) s. 648 ff.

Simenstad, Line Madsen *Utslipp på billigsalg* Klassekampen 1.9.2012
<http://www.klassekampen.no/60618/article/item/null/utslipp-pa-billigsalg> (besøkt 16.4.2013)

SSB *Utslipp av klimagasser 1990-2011, endelige tall* Statistisk Sentralbyrås nettsider 7.2.2013, <http://www.ssb.no/klimagassn/> (besøkt 17.4.2013)

St.meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk*

Stærk, Bjørn *CO2 emissions from Norwegian fossil fuel exports, 2004-2011* blogginnlegg, blog.bearstrong.net, udatert, <http://essays.bearstrong.net/co2-emissions-from-norwegian-fossil-fuel-exports-2004-2011/>, besøkt 16.4.2013

Swensen, Eirik, Ruohonen, Tiina og Mediaas, Lars Martin *Det er lov å bygge landet. Norsk klimapolitikk i kjølvannet av klimameldingen*, Notat #1 2012 Progressiv, 2012

Todal, Per Anders *Den store klimamisforståinga*, Dag og Tid 3.2.2012

Ulfstein, Geir *Compliance with the Kyoto Protocol – Experiences and prospects* I: Pro natura, festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012, Inge Lorange Backer (red.), Ole Kristian Fauchald (red.), Christina Voigt (red.), Oslo 2012, s. 532-545

UNFCCC nettside I *An Introduction to the Kyoto Protocol Compliance Mechanism* Udatert. http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/items/3024.php (besøkt 17.4.2013)

UNFCCC nettside II *Informal information note by the secretariat. The compliance procedure with respect to Canada*. Udatert.
http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/application/pdf/informal_information_note_by_the_secretariat_on_the_comp_proc_wrt_canada.pdf (besøkt 17.4.2013)

Økstad, Elin og Lindegaard, Arne *Klimaendringer verdens "allmenningens tragedie"* Magma. Econas tidsskrift for økonomi og ledelse 2/2011 s. 66-69

Øvrebø, Olav Anders *EUs klimasjef: Senk kvotetaket* I: Energi og Klima. Norsk Klimastiftelses nettmagasin, blogginnlegg 16.1.2013, <http://energiogklima.no/nyhetsblogg/olav-anders-ovreboe/eus-klimasjef-senk-kvotetaket/> (besøkt 16.4.2013)

Øvrebø, Olav Anders *Krangler om kvoteprisen* I: Energi og Klima. Norsk Klimastiftelses nettmagasin, blogginnlegg 1.2.2013, <http://energiogklima.no/nyhetsblogg/olav-anders-ovreboe/krangler-om-kvoteprisen/> (besøkt 16.4.2013)

Øvrebø, Olav Anders *Hvor offensiv blir EUs nye klimapolitikk?* I: Energi og Klima. Norsk Klimastiftelses nettmagasin, blogginnlegg 3.4.2013, <http://energiogklima.no/nyhetsblogg/olav-anders-ovreboe/hvor-offensiv-blir-eus-nye-klimapolitikk/> (besøkt 16.4.2013)

WWF *En norsk klimalov* Oslo, 2011

WWF og Norsk Klimastiftelse *Den britiske klimaloven. En rapport om hvordan Storbritannia fikk sin klimalov og hvordan britene har skapt politiske mekanismer som sikrer at målet om 80 prosent utslippskutt innen 2050 skal nås.* Oslo, 2011

8.2 Konvensjoner og lovgivning

8.2.1 FN-regelverk

FNs klimakonvensjon. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 1992

Kyotoprotokollen. Kyoto Protocol To The United Nations Framework Convention On Climate Change, 1998

Marrakesh Accords. Conference of the Parties. Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session, held at Marrakesh fra 29 October to 10 November 2001. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties. 2001

Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its first session, held at Montreal from 28 November to 10 December 2005. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its first session. Decision 27/CMP.1 Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol.

The Cancun Agreements. Conference of the Parties. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its sixteenth session. 2010

Kyoto II. Doha amendment to the Kyoto Protocol 2010

8.2.2 EU/EØS-regelverk

EØS-avtalen. Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde 1992

EØS-komiteens beslutning nr. 152/2012 av 26. juli 2012 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø)

Directive 2002/91/EC (direktiv om bygningers energiytelse)

Directive 2003/87/EF (kvotedirektivet)

Directive 2006/32/EC (direktiv for effektiv energisluttbruk)

Directive 2008/101/EF (luftfartskvotedirektivet)

Directive 2009/28/EC (fornybardirektivet)

Directive 2009/29/EF (revidert kvotedirektiv)

Directive 2009/31/ EC (direktiv for lagring av CO₂)

Directive 2010/75/EU (industriutslippsdirektivet)

Forordning 920/2010

8.2.3 Nasjonalt regelverk

1814 Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 (Grunnloven)

1981 LOV 1981-03-13 nr 06: Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

1992 LOV 1992-11-27 nr 109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)

1996 LOV 1996-11-29 nr 72: Lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven)

2004 LOV 2004-12-17 nr 99: Lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

2004 FOR 2004-06-01 nr. 931: Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)

2004 FOR 2004-12-23 nr 1851: Forskrift om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften)

2008 LOV 2008-06-27 nr 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

2009 LOV 2009-06-19 nr 100: Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

2009 FOR 2009-06-26 nr 855: Forskrift om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften)

2011 LOV 2011-04-15 nr 12: Lov om endringer i klimakvoteloven

2012 Stortingsvedtak om CO₂ -avgift i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen for budsjettåret 2013

8.3 Rettsavgjørelser

Rt. 2012 s. 944

Rt. 2011 s. 780

Rt. 2011 s. 631

Rt. 2011 s. 10

Rt. 2010 s. 385

Rt. 2010 s. 321

Rt. 2010 s. 306

Rt. 2009 s. 661

Rt. 2006 s. 720

Rt. 2006 s. 179

Rt. 2005 s. 469

Rt. 2003 s. 833

Rt. 1995 s. 1939

Rt. 1995 s. 1427

Rt. 1993 s. 528

Rt. 1993 s. 321